

De l'influence du Pacte de la Société des Nations sur le Statut International du Canal de Suez

« Il y a, quant aux routes commerciales, des stipulations de liberté générale et peut-être de neutralité positive qui sont pour toute l'Europe d'un grand intérêt ».

GUIZOT.

Lettre au Comte de St-Aulaire (1842).

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 6 mars 1937, à 14 heures.

PAR

Raymond GUIBAL

Avocat à la Cour d'Appel de Montpellier.

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques.

Lauréat de la Faculté de Droit.

Diplômé d'études administratives et financières.

Licencié ès Lettres.

JURY

Président : M. le Doyen MOYE.

Suffragants { *M. DELBEZ, Professeur à la Faculté de Droit.*
 { *M. BLANCHARD, Professeur à la Faculté des Lettres.*

PARIS

LES PRESSES MODERNES

96, GALERIE BEAUJOLAIS, PALAIS-ROYAL

1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555223_0104

**De l'influence du Pacte de la Société des Nations
sur le Statut International du Canal de Suez**

FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

MM.

MOYE, Doyen honoraire, professeur de Droit International Public.
MORIN, Doyen, professeur de Droit Civil.
BECQUÉ, professeur de Droit Civil.
DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit Administratif.
BOSC, professeur de Procédure Civile.
VIALLETON, professeur de Droit Civil.
GUENOU, professeur de Droit Romain.
COURTIN, professeur d'Economie politique.
LÉGAL, professeur de Droit criminel.
DEMONTÈS, Professeur de Droit Commercial.
ANTONELLI, Professeur d'Economie politique.
DELBEZ, Professeur de Droit Constitutionnel.
TISSET, agrégé d'Histoire de Droit.
DIJOL, Chargé de Cours de Capacité.
VALERY, Doyen honoraire.
DONAT, Secrétaire.
DUBOIS, Secrétaire honoraire.

JURY

Président : M MOYE, Doyen honoraire.

Suffragants : M. DELBEZ, Professeur à la Faculté de Droit.

M. BLANCHARD, Professeur à la Faculté de Lettres.

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.*

De l'influence du Pacte de la Société des Nations sur le Statut International du Canal de Suez

« Il y a, quant aux routes commerciales, des stipulations de liberté générale et peut-être de neutralité positive qui sont pour toute l'Europe d'un grand intérêt ».

GUIZOT.

Lettre au Comte de St-Aulaire (1842).

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 6 mars 1937, à 14 heures.

PAR

Raymond GUIBAL

Avocat à la Cour d'Appel de Montpellier.

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques.

Lauréat de la Faculté de Droit.

Diplômé d'études administratives et financières.

Licencié ès Lettres.

JURY

Président : M. le Doyen MOYE.

Suffragants { *M. DELBEZ, Professeur à la Faculté de Droit.*
M. BLANCHARD, Professeur à la Faculté des Lettres.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

96, GALERIE BEAUJOLAIS, PALAIS-ROYAL

1937



A MON GRAND-PERE

A MON PERE

En filial hommage.

AVANT-PROPOS

Le conflit Italo-Abyssin et le Canal de Suez.

Il pourra paraître téméraire, ou tout au moins présomptueux, de vouloir faire une nouvelle étude sur le Canal de Suez. Après le remarquable ouvrage de M. J. Charles Roux, ancien Vice-Président du Conseil d'Administration du Canal de Suez, qui forme une savante encyclopédie de l'histoire du percement de l'Isthme, de la création et du rôle de la Compagnie Universelle du Canal de Suez jusqu'à la fin du siècle dernier, de nombreux ouvrages ont été consacrés à l'étude du Canal de Suez, et ont exalté les mérites de la réalisation grandiose de Ferdinand de Lesseps.

Dans le domaine historique, commercial et économique, tout a été dit, et l'on ne voit pas ce qu'une nouvelle étude pourrait y apporter de nouveau. Mais depuis la guerre, les règles du Droit international ont évolué, se sont transformées sous les auspices de la Société des Nations, et tout en restant réglementé par la Convention de Constantinople de 1888, le Statut du Canal s'est cependant trouvé indirectement soumis à ce courant nouveau d'esprit international.

Le Conflit italo-abyssin a remis à l'ordre du jour la question du Statut international du Canal. Dès le début de 1935, les troupes italiennes ont commencé à rejoindre l'Erythrée et la Somalie; et M. Mussolini pouvait répondre

à l'étonnement que lui signifiaient les Anglais en mai-juin 1935, que depuis plusieurs mois, les services de contrôle et de statistique de la Compagnie du Canal avaient pu évaluer navire par navire, homme par homme, et mitrailleuse par mitrailleuse, l'importance des forces et du matériel militaire qu'il dirigeait vers l'Abyssinie.

Revenant de sa première stupéfaction, l'Angleterre songeait alors à fermer le Canal. Les Débats de la Chambre des Communes du 7 juin 1935, en posaient clairement le problème comme un avertissement amical à l'audace de l'expédition italienne. De curieuses hypothèses étaient même envisagées : un bâtiment pouvait accidentellement couler à l'entrée du Canal, ou même durant sa traversée. et obstruer ainsi temporairement la navigation.

Plusieurs hommes d'Etat importants ou auteurs de Droit international, envisageaient la possibilité de cette mesure du « Suez Canal Closing ». L'esprit sanctionniste, soutenaient-ils, devait trouver là une première et normale application; aussi la mobilisation de la Home Fleet en Méditerranée fut-elle considérée par d'aucuns, comme une menace de fermeture du Canal. Le Ministre des Affaires Etrangères britannique n'allait-il pas jusqu'à déclarer que sans le refus que lui avait opposé la France de s'associer à une telle mesure, l'Angleterre en eut immédiatement assuré l'exécution. C'était en effet, un des points, et non des plus négligeables pour n'être pas des plus précis, des négociations diplomatiques engagées fin septembre 1935 entre Sir Samuel Hoare et M. Pierre Laval, sur l'éventualité d'une assistance militaire accordée par la France à la flotte britannique, et sur la possibilité pour les croiseurs et cuirassés anglais de mouiller dans les ports français de la Méditerranée.

La puissance de l'aviation de bombardement italienne, l'apparition soudaine de plusieurs centaines de M. A. S. (légers esquifs lance-torpilles, dont la dénomination abrégée a été empruntée au « Memento audere semper » de Gabriele d'Annunzio) constituèrent la réponse de Mussolini aux visées britanniques. Le 4 octobre au matin, Sir Eric Drummond, Ambassadeur de Grande-Bretagne à Rome, était reçu au Palais de Venise et, à la suite de cet entretien des plus importants, tout danger immédiat semblait écarté.

Le problème est et reste encore posé : la fermeture du Canal de Suez serait-elle possible et internationalement licite ? L'article 16 du Pacte de la Société des Nations peut-il jouer en cette matière et trouver là une application régulière ? La Convention de Constantinople n'est-elle plus en vigueur et se trouve-t-elle abrogée par le Covenant ? Peut-on fermer le Canal de Suez ? C'est la question que cette modeste étude se propose d'examiner sans avoir la pensée prétentieuse de pouvoir lui apporter une solution précise.

Nous nous proposons seulement d'analyser les divers principes relatifs au régime du Canal qui ont amené la conclusion de la Convention de 1888, et d'essayer de voir s'il existe une antinomie, une contradiction entre le Statut de Suez, tel qu'il existe encore, et les normes internationales qu'a consacrées le Droit d'après-guerre et dont la Société des Nations est le garant indiscuté. Nous serons heureux si nous pouvons à la lueur de ces données, envisager la confrontation des thèses en présence, et en dégager des conclusions conformes au respect du principe de l'internationalisation, à l'esprit international nouveau et au bien de la Communauté Internationale.

INTRODUCTION

Le problème de la fermeture éventuelle du Canal de Suez s'est posé en septembre 1935, à l'occasion du Conflit italo-abyssin. Ce n'est pas la première fois que cette question fait l'objet d'une étude, et si elle avait été résolue dans le sens de l'affirmative, on pourrait même dire que ce ne serait pas la première fois que le Canal aurait été fermé.

Bien avant la construction par de Lesseps du Canal Maritime actuel, le Canal, qui existait cependant, fut fermé par deux fois : tout au début de l'ère chrétienne et de façon naturelle, puisque le Canal fluvial indirect qui joignait le Nil à la Mer Rouge par le Lac Timsah fut obstrué et se combla de lui-même, par suite du manque d'entretien; rétabli par l'Empereur Adrien, il fut ensuite amélioré et aménagé par les conquérants arabes au VIII^e siècle. En 775, le Khalife El-Mansour, pour barrer la route à un dangereux prétendant, combla à nouveau le Canal; cette date marqua le terme du destin du Canal fluvial des deux Mers.

Il est curieux de constater que c'est à la France que revient la gloire d'avoir réalisé cette œuvre gigantesque et grandiose, que c'est elle qui, en 1915, la sauva de la ruine et de l'attaque turque, et que c'est une autre Puissance qui prétend s'arroger le monopole de la défense et de la surveillance de la navigation dans le Canal de Suez. Mr. John Lemoine, de l'Académie Française, traduisait ce sentiment par une boutade spirituelle en 1884 :

« l’Egypte a été perdue pour la France le jour où l’homme qu’on a appelé le Grand Français a fait le Canal de Suez. Les Anglais avaient toujours combattu de toutes leurs forces cette célèbre entreprise. Lord Palmerston, l’incarnation du chauvinisme anglais, l’avait raillée de toutes façons. Il avait envoyé en Egypte des commissions d’ingénieurs, y compris Stephenson, qui avaient déclaré le projet impraticable. L’énergie, la persévérance, l’obstination, la rage indomptable de Lesseps, triomphèrent de cette opposition. Mais le jour où le Canal fut ouvert, l’Angleterre se dit : « il doit être à moi ».

Et, au milieu de l’année 1935, certains milieux britanniques demandaient la fermeture du Canal aux navires de guerre italiens se rendant en Erythrée, en se réclamant des obligations imposées par le Pacte de la Société des Nations, notamment l’article 16 dont la combinaison avec l’article 20 aboutirait à l’abrogation de la Convention de Constantinople sur le libre usage du Canal de Suez.

Nous examinerons donc successivement le Statut international du Canal en trois parties différentes :

Première partie : Le Statut du Canal jusqu’au Pacte de la Société des Nations, afin d’être à même de connaître les bases statutaires qui pourraient se trouver en opposition avec les termes du Pacte de 1919 ou faire l’objet d’incompatibilités.

Deuxième partie : Peut-on fermer le Canal de Suez ? ou l’étude de la confrontation des thèses en présence : la thèse anglo-américaine sur la possibilité de la fermeture, la thèse franco-germano-italienne soutenant le point de vue opposé, et la thèse intermédiaire de M. Le Fur con-

cilant la Convention de 1888 et le Pacte dans l'esprit international évolué postérieur à la guerre.

Troisième partie : Qui pourrait fermer le Canal de Suez, si cette mesure était reconnu juridiquement applicable, et quelle solution on pourrait trouver dans l'étude de la situation de l'Egypte, de ses relations actuelles avec la Grande-Bretagne, et de l'application au Canal de Suez des règles de Droit international qui émanent du sein de la Société des Nations.

PREMIERE PARTIE

LE STATUT CONVENTIONNEL DU CANAL

« Lorsque le canal aura été ouvert pendant 12 ans, vous verrez que sa conservation sera considérée comme aussi essentielle à la vie commerciale de l'Europe que la poste à bon marché, les chemins de fer et le télégraphe électrique ».

SMITH DE GOSFORTH (1868).

CHAPITRE PREMIER

Historique du percement de l'isthme de Suez.

L'étude du Statut du Canal de Suez depuis la date de son inauguration officielle et de sa mise en service effectif jusqu'à la nouvelle période de droit international, dont la fondation de la S. D. N. marque le point de départ ne saurait se comprendre sans un bref rappel historique des projets successifs prévoyant la création du premier Canal maritime mondial.

Sans avoir la prétention de nous livrer à un historique complet du percement de l'isthme de Suez — travail qui a déjà été fait et qui alourdirait inutilement notre étude — l'unité de notre plan nécessite cependant un rappel très succinct des diverses tentatives effectuées. Nous nous efforcerons de les grouper chronologiquement et selon leur caractère, et nous verrons ainsi comment cette idée ancienne de joindre les deux mers et de réaliser le « trait d'union » par l'Egypte a constamment changé d'espèce avec les diverses périodes envisagées.

SECTION I. — JUSQU'AU FIRMAN DE CONCESSION DE 1854.

1°) Sous l'antiquité. Les historiens ne sont pas d'accord sur le point de savoir à qui revient le mérite d'avoir,

pour la première fois, relié la Vallée du Nil à la Mer Rouge. Selon Pline et Strabon, cette idée aurait été réalisée par Sésostris au 14^e siècle avant J.-C. Hérodote l'attribue à Nicaos II, Roi d'Égypte à la fin du 7^e siècle avant J.-C. Il semble qu'on puisse s'en tenir à l'inscription du temple de Karnac qui précise que Seti 1^{er}, Pharaon du premier Empire, fut l'auteur de la première « coupure ».

Ce canal, après avoir été abandonné, fut repris par Darius 1^{er}, puis par Ptolémée II Philadelphe, mais le sable combla ces tranchées.

Sous les Romains, Trajan, puis Adrien, essaient, mais sans plus de succès de réaliser l'œuvre des Pharaons.

2^o) L'époque de la conquête arabe.

Il faut arriver jusqu'au khalifat d'Omar-Ib-el-Kahattab pour voir reprendre les travaux du curage; mais en 1675, le khalife Abou-Djaafar-El-Mansour vit sa suzeraineté menacée par un dangereux prétendant de sa famille, le Pacha de Médine. Pour conserver son indépendance et lui barrer la route de sa résidence, El Mansour fit combler ce canal qui devait relier directement Médine à la Mer Rouge.

Ces diverses tentatives, en dehors de leur non réussite, présentaient deux sortes de caractère : elles ne répondaient qu'à des besoins restreints de commerce local, sans viser à réaliser la construction d'une artère commerciale mondiale; elles empruntaient, d'autre part, un itinéraire réduit dont le seul but était de joindre le Nil à la Mer Rouge¹.

3^o) Les projets antérieurs à de Lesseps.

(1) Cf. J.-Charles ROUX. « Le Canal de Suez », Paris 1901 et YEGHEN, « Le Canal de Suez et la Réglementation internationale des Canaux interocéaniques ». Thèse Dijon, 1929.

Ce n'est que lorsque l'esprit des croisades, en évoluant et en se déformant, eut amené à découvrir l'Asie et l'Afrique et après l'époque des grandes découvertes, que l'attrait du commerce des épices avec l'Orient se fit nettement sentir. Dès lors, l'Égypte apparut aux Européens comme le trait d'union des trois continents du vieux monde, le nœud des routes qui « parties des lointaines et fabuleuses régions de l'Orient et des Tropiques, convergaient vers les grandes métropoles occidentales pour conquérir le monopole des relations commerciales avec les Indes et l'Orient »¹.

La lutte allait alors se circonscrire entre le Royaume-Uni et la France. La France, voulant essayer de rétablir l'équilibre que l'Angleterre avait détruit à son profit par la découverte de la route du Cap, chercha à réaliser par le bassin méditerranéen la route économique la plus courte vers les Indes. Colbert, en 1664, rédige un mémoire; Leibnitz soumet une étude à l'approbation de Louis XIV. Au XVIII^e siècle, d'Argenson, puis Voltaire², n'arrivent pas à convaincre le Gouvernement français qu'il nous faut « développer le commerce par le creusement d'un canal en Égypte ».

Le Baron de Tott, ambassadeur de France en Turquie, s'efforce de convaincre son Gouvernement et celui de la Porte, mais la mort de Mustapha II l'empêche de mener à bien le projet.

Bonaparte devait être vite séduit par un projet aussi colossal; « pour conquérir le monde, il faut tenir l'Égypte », disait-il. Aussi le programme de son expédition en Égypte prévoyait-il l'exécution du projet de percement de l'isthme

(1) HUSNY, « Le Canal de Suez et la Politique égyptienne, page 12.

(2) Cf. VOLTAIRE, « Essais sur les Mœurs », Chapitre CXLII.

de Suez, comme l'atteste un arrêté du Directoire du 12 avril 1798, qui l'encourageait à « faire couper l'isthme de Suez et à prendre toutes les mesures pour assurer la libre et exclusive possession de la Mer Rouge à la République Française ». Une équipe d'ingénieurs amenés en Egypte, se mit à l'œuvre. Mais une fois de plus, le projet resta lettre morte.

La Grande-Bretagne, craignant Méhémet-Ali, dont les sympathies semblaient aller à la France, applique alors à l'Egypte sa politique traditionnelle de bascule et s'efforce de semer le désaccord entre le Khédive et le Sultan. En 1814, elle se fait céder Malte et, en 1839, occupe Aden. Entre temps, la P. and O. (Peninsular and Oriental) s'est organisée. Ainsi la Grande-Bretagne tenait les clés de la Mer Rouge et, comprenant l'importance de la route de Suez, s'efforce de rendre sa position invincible.

Les Saint-Simoniens trouvant un champ d'application à leurs principes d'économie libérale, adoptent et font leur, en le parachevant, ce projet qui devait donner au monde un nouvel essor économique. Le Père Enfantin réintéresse vivement l'opinion française au projet; il ne réussit cependant pas à convertir Mohamed Ali à ses idées. Aussi, après l'échec ultérieur de Lambert, polytechnicien avide de grands travaux, puis d'une compagnie hollandaise en 1881, l'œuvre du percement de l'Isthme semblait-elle véritablement vouée à l'insuccès.

SECTION II. — L'ŒUVRE DE FERDINAND DE LESSEPS.

Enfin, Lesseps vint et reprit à son compte, sans se laisser décourager, l'œuvre gigantesque qui, à travers les

siècles, n'avait jamais pu être menée à bien. Son projet, mûri depuis 1852, fut soumis tout d'abord à Abbas-Pacha, le Khédive le repoussa. Une nouvelle démarche auprès du Sultan ne fut pas plus heureuse. L'avènement de Mohamed Saïd Pacha lui permit de tenter une nouvelle fois sa chance; ami personnel du Vice-Roi, il lui exposa son ambition au cours d'une visite en Haute-Egypte, à laquelle il avait été convié. Tous deux se mirent d'accord et deux semaines plus tard, paraissait, le 30 novembre 1854, le Firman de concession qui constitue la charte fondamentale du Canal de Suez.

Il comprenait quatre points essentiels :

1°) Droit de construire et d'exploiter le Canal de Suez avec concession du territoire nécessaire pour 99 années;

2°) Création d'une voie navigable propre à la grande navigation;

3°) Le futur Canal aurait un caractère universel qui se traduirait par le principe d'égalité de traitement entre les diverses Puissances;

4°) Le monopole d'exploitation et de concession au profit de la Compagnie autorisée à percer le Canal.

L'Angleterre s'irrita et se mit en devoir d'empêcher le projet d'aboutir; une double action fut menée par ses agents diplomatiques auprès du Vice-Roi et auprès du Sultan, qui devait ratifier le firman. Emu par cette campagne diplomatique dont il eut connaissance, M. de Lesseps se rendit à Constantinople pour annoncer qu'il refusait de reconnaître la Commission que l'on voulait charger d'examiner le Firman du 30 novembre 1854. Une note diplomatique fut même remise au Comte Waleski, Ministre des Affaires étrangères, déclarant que l'Angle-

terre considérait comme « impossible » la réalisation du Canal.

Un avant-projet, mis à l'étude par deux ingénieurs principaux du Gouvernement égyptien, était cependant favorablement accueilli et approuvé par le deuxième Firman de concession du 2 janvier 1856, qui, promulgué le 5 janvier 1856, constitue l'Acte de Concession à la Compagnie du Canal de Suez.

L'opinion anglaise ne désarmant toujours pas, M. de Lesseps s'adressa à deux reprises au Gouvernement français, sollicitant de la part de l'Empereur des démarches pressantes auprès du Sultan. Il n'obtint que la promesse de l'appui diplomatique éventuel de l'Ambassadeur de France à Constantinople; cependant, dès le mois de mars 1857, les premiers travaux étaient commencés et Palmerton, pour calmer les esprits, déclarait à la Chambre des Communes « que le projet de M. de Lesseps était un de ces nombreux attrappe-nigauds (bubble) qui, de temps en temps, sont tendus à la crédulité des capitalistes gobe-mouches ».

De Lesseps continua cependant son étude et fit un tracé entre Peluse et Suez, tracé qui sera la base du Canal : il utilisait les dépressions naturelles du lac Timsah et des lacs Amers partant du nord-est du Delta du Nil et aboutissant au golfe de Suez. En janvier 1863, Saïd Pacha mourait et était remplacé par Ismaïl Pacha; celui-ci, agissant avec prudence, déclarait : « personne n'est plus canaliste que moi, mais je veux que le Canal soit pour l'Egypte et non l'Egypte pour le Canal ». Profitant de ce changement de règne, l'opposition anglaise continua la lutte mais sur un terrain plus pratique; elle obtint de la Porte la suppression du droit pour la Compagnie de pos-

séder des terrains ainsi qu'une garantie pour que l'usage du Canal fut réservé au commerce. C'était reconnaître que la concession accordée n'aurait de valeur que du jour où elle serait ratifiée par le Sultan.

Ces conditions étaient trop rigoureuses pour la Compagnie du Canal, la situation semblait inextricable. Aussi, en 1864, les Parties recoururent-elles à l'arbitrage. L'Empereur Napoléon III qui en fut chargé, rendit sa sentence le 6 juillet 1864 : la Compagnie devait restituer les terrains concédés mais recevrait, en compensation, une indemnité de 84 millions de francs.

L'accord se fit progressivement entre le Vice-Roi d'Egypte et le Sultan, et le 19 mars 1866, par un firman de ratification, la Turquie accordait son autorisation, tant de fois sollicitée, de percer le Canal et de commencer les travaux.

Nous ne nous attacherons pas au développement technique de la phase de construction et aux difficultés qui surgirent au sujet des contrats d'entreprise; notons seulement qu'en 1867, le lac Timsah était rempli au niveau des deux mers, en 1868 la partie du Canal comprise entre le lac Timsah et Port-Saïd était à peu près terminée. Enfin, le 15 août 1869, le barrage déversoir qui séparait le Canal était coupé. « La Méditerranée et la Mer Rouge semblèrent tout d'abord reculer à leur choc mutuel, mais elles ne tardèrent pas à revenir l'une vers l'autre et elles se reconnurent pour s'être déjà mêlées il y a bien des siècles » ¹. Le 17 novembre 1869, en présence des souverains, princes et hommes d'Etat venus de toutes les par-

(1) Tome VI de l'« Histoire de la Nation Egyptienne », par F. Charles Roux, Ambassadeur de France, avril 1936. Cf. *Journal des Débats*, 26 mars 1936.

ties du monde, dans un décor de fête, le Vice-Roi d'Egypte, Ismaïl Pacha, inaugurerait officiellement le Canal. « L'Aigle », yacht impérial, qui amena l'Impératrice Eugénie, immédiatement suivi du yacht khédivial « Mahroussah », prend la tête d'une file de 70 bâtiments à vapeur qui s'engagent dans le Canal pour le parcourir de bout en bout; après un court arrêt à Ismaïlia, où la générosité du Sultan avait fait construire un palais tout exprès pour recevoir ses hôtes, l'escadre d'inauguration pénétrait dans la Mer Rouge¹. Ce fut l'objet de la part d'Ismaïl Pacha de fêtes brillantes et fastueuses qui se déroulèrent pendant près d'un mois partout; dans toutes les capitales d'Europe, le « grand Français » était fêté et salué du titre de

(1) Pour ce qui concerne l'origine de la participation que prit l'Impératrice Eugénie à l'inauguration du Canal, il est curieux de s'en référer à cette anecdote que rapportait Anatole France dans son discours de réception à l'Académie Française, où il succédait à de Lesseps : « de Lesseps était depuis peu de jours à Madrid quand un matin, travaillant dans son cabinet, il fut averti qu'une demoiselle de la Cour l'attendait avec sa duègne dans le salon de l'Ambassade. Il y alla et reconnut sous son voile la fille de la Grande Maîtresse du Palais, Mlle Eugénie de Montijo. Elle était un peu sa parente par alliance. Elle venait l'intéresser au sort de treize officiers de la garnison de Valence qui, condamnés à mort pour l'action qui leur avait semblé la plus naturelle, un prononciamiento, devaient être fusillés dans les 24 heures. L'espoir de les sauver ne semblait guère permis. Le Maréchal de Nervaez, chef du Gouvernement, avait menacé de se retirer si la Reine signait la grâce des condamnés. La Cour, le Maréchal et les Ministres étaient à Aranjuez. M. de Lesseps n'eut qu'une idée, mais c'était la meilleure : celle de demander des chevaux de poste et de se faire conduire à Aranjuez.

En route, il réfléchit. Lorsqu'il descendit de voiture, devant le Palais, il avait arrêté son attitude et ses paroles. Il fit demander le Maréchal, l'entraîna sur le balcon, et lui dit : « Je viens prendre congé de vous. Si l'on apprend que Mlle de Montijo, l'une des grandes familles espagnoles, a vainement sollicité mon intervention pour obtenir un généreux pardon qui, dans ma pensée, vous fortifie au lieu de vous affaiblir, je n'ai plus qu'à me retirer et je vous fais mes adieux. »

L'Andalou le scruta quelques secondes et, voyant que le regard confirmait la parole, lui prit la main, la serra et lui dit : « Allez, Ferdinand, avec la tête de ces gens dans votre poche. »

Vingt ans plus tard, Eugénie de Montijo, Impératrice de France, franchissait la première, sur « l'Aigle », le Canal de Suez.

bienfaiteur de l'humanité. Lord Clarendon écrit même à Lesseps pour lui exprimer les félicitations du peuple anglais.

Il avait réalisé sa devise « *aperire terram gentibus* », et renoué les liens de prospérité entre l'Occident et l'Orient.

CHAPITRE II

Le Statut juridique du Canal jusqu'en 1919.

SECTION I. — EBAUCHE DE L'IDÉE DE NEUTRALITÉ AU DÉBUT DU XIX^e SIÈCLE.

L'idée d'une neutralisation du Canal des deux mers a marqué la première étape de l'application des règles du droit international; elle se fit jour au milieu du 19^e siècle, et l'on peut déjà distinguer à ce moment les premiers résultats de l'évolution qui devait faire passer l'Égypte du stade de « la Société des Etats » au stade de « la Société des Nations », de la notion de souveraineté étatique absolue à la notion de souveraineté obligatoirement limitée. Le Sultan, suzerain de l'Égypte du 18^e siècle, appliquait intégralement le droit du prince : les firmans de 1774 et 1779 réglementent le Statut de ce que l'on a appelé le Canal Economique d'Égypte, en interdisant l'accès du port de Suez aux vaisseaux francs venus des Indes; cette mesure était dirigée contre les compagnies des Indes Orientales.

En 1836, plusieurs projets techniques de percement de l'Isthme ayant été soumis à son approbation par des ingénieurs français, le Sultan Mohamed Ali se préoccupa des répercussions internationales qu'entraînerait la réalisation d'un tel projet : « si je creusais le Canal, disait-il

en 1840, je doterais l'Egypte d'un nouveau Bosphore; or, le Bosphore sera la perte de l'Empire ottoman, et ce pays, déjà si convoité, deviendrait l'objet d'ambitions redoutables pour mon œuvre et ma prospérité ».

Cependant, en 1854, le premier Firman de Concession était proclamé et le 5 janvier 1856, l'Acte de concession de la Compagnie du Canal était signé. L'article 14 consacrait le principe de la neutralité du Canal : « Nous déclarons solennellement, écrit le Vice-Roi, pour nous et nos successeurs, le grand Canal maritime de Suez à Péluse et les ports en dépendant ouverts toujours, comme passage neutre à tous navires de commerce traversant d'une mer à l'autre, sans aucune distinction, exclusion ni préférence de personnes ou de nationalité, moyennant le paiement des droits et l'exécution des Règlements établis par la Compagnie Universelle concessionnaire pour l'usage dudit Canal et dépendances ».

Mais ces déclarations n'engageaient que les signataires; il fallait tâcher de les faire approuver par l'ensemble des principales Puissances C'est pourquoi de Lesseps, profitant en 1856 de la réunion du Congrès de Paris, soumit au Comte Buol, Ministre des Affaires étrangères d'Autriche, un projet de neutralisation du Canal qu'il espérait pouvoir insérer dans la rédaction du Traité de Paris; il le concrétisait en ces termes :

« Les Puissances signataires garantissent pour tous jours la neutralité du Canal Maritime; aucun navire ne pourra être saisi dans le Canal ni à une distance de moins de 4 lieues marines de ses accès en Méditerranée et en Mer Rouge; aucun troupe étrangère ne pourra stationner sur les rives du Canal sans le consentement du Gouvernement égyptien ».

Ce projet de convention se heurta à l'opposition intrinsèque de Lord Clarendon, Secrétaire d'Etat au Foreign Office, et ne fut pas retenu.

Le Khédive avait, entre temps, demandé son opinion au Prince de Metternich sur ce projet. Celui-ci ne voulut prudemment donner sa réponse qu'après qu'un Comité d'experts se serait prononcé sur l'applicabilité de l'entreprise; ceux-ci ayant été affirmatifs, le Chancelier d'Autriche conseilla au Sultan de ne rien entreprendre avant d'avoir obtenu la reconnaissance de la neutralité du Canal sur le modèle de la Convention des Détroits de 1841. Il ajoutait qu'il serait bon de désigner des plénipotentiaires pour régler par une convention la neutralité perpétuelle du passage dans le Canal et en 1856, préconisait la réunion à Constantinople, sous les auspices du Khédive, d'une conférence des grandes Puissances.

Il est curieux de noter que, quelques années auparavant, Guizot écrivait au Comte de St-Aulaire, Ambassadeur de France : « il y a, quant aux routes commerciales... des stipulations de liberté générale, et peut-être de neutralité positive, qui sont pour toute l'Europe d'un grand intérêt » ; quelques années plus tard, en 1847, il visait plus directement la question du projet du Canal dans une lettre adressée au Baron de Bourqueney, et conçue en ces termes : « Les voies des communications entre l'Europe et l'Asie... pourraient être l'objet d'une stipulation formelle qui en garantirait le libre usage à toutes les Nations européennes, sans faveurs spéciales ni privilèges pour aucune ».

En 1864, de Lesseps reprit son projet et le soumit à l'approbation du Ministre français des Affaires étrangères, Drouin de Lhuis, pour le faire adopter par les grandes

Puissances. Ce projet de traité, un peu amélioré, contenait notamment :

1^o) la complète neutralité du Canal et la liberté de passages pour tous les navires de commerce, sans tenir compte de leur nationalité, en temps de guerre comme en temps de paix;

2^o) interdiction pour les navires traversant le Canal de débarquer des troupes dans la région de l'Isthme de Suez;

3^o) interdiction de passage pour les navires de guerre, sauf sur autorisation expresse du Gouvernement égyptien;

4^e) interdiction à la Compagnie d'élever des fortifications ou constructions de défense organisée sur les rives du Canal.

Cette proposition ne fut pas non plus accueillie. La neutralité n'était pas encore un projet suffisamment mûri. Cependant, quelques années plus tard, à l'occasion des fêtes de l'inauguration, une Conférence Commerciale Internationale, qui se trouvait réunie au Caire, émit le vœu que la neutralité du Canal fut consacrée par un texte précis et reconnu par les grandes Puissances. Un Membre de la « House of Commons » posa même nettement en 1870, au Gouvernement britannique la question de la reconnaissance de la neutralité.

La réponse du premier Lord de l'Amirauté montre que le Gouvernement de Sa Majesté commençait à s'y intéresser : « Je suis complètement d'accord, disait-il, avec l'honorable Baronnet en ce qui concerne le Canal de Suez, et le Gouvernement attache à ses observations toute l'importance qu'elles méritent. Le Gouvernement a toujours porté la plus vive attention à tout ce qui concerne le

Canal depuis que son succès est démontré... La Chambre peut se reposer sur lui : il ne manquera pas de traiter cette question conformément aux intérêts britanniques ».

Au lendemain du Traité de Londres du 13 mars 1871, qui révisait le Traité de 1856, en ce qui concerne le Statut des Dardanelles et du Bosphore, la Presse internationale ne manqua pas de souligner la nécessité qu'il y avait de doter d'un Statut analogue, ou tout au moins d'esprit similaire, le Canal maritime de Suez.

SECTION II. — CONTROVERSE DE SIR TRAVERS TWISS ET DE M. DE MARTENS SUR LA « PROTECTION INTERNATIONALE ».

Ces divers statuts, de tendance identique, ont fait l'objet de mises au point définitives avant la Convention du 29 octobre 1888.

Le mot « neutralisation » est pris dans deux sens différents :

En matière continentale, il implique souvent l'interdiction de passage des troupes belligérantes sur le territoire neutralisé.

En matière maritime, l'interprétation est moins restrictive : la faculté de passage est accordée aux forces militaires pourvu qu'elles s'abstiennent de tout acte d'hostilité.

On tendait alors à englober l'Egypte dans le système politico-juridique d'une neutralisation internationale. Sir Travers Twiss, qui qualifiait d'ailleurs ce mot de « neutralisation » de « solécisme diplomatique », notamment quant à son application au Statut de la Mer Noire en 1856 (car, pensait-il, on ne peut expliquer ce mot que par la

difficulté où étaient les plénipotentiaires d'en trouver un autre), eut l'occasion de préciser très nettement la différence qu'il fallait trouver entre ces deux termes dans un échange de correspondance avec le Délégué russe à la Conférence préparatoire de Paris, M. de Martens.

Quatre solutions s'offraient :

Celle tout d'abord de la neutralité du Canal dépendant de l'attitude de l'Égypte, souverain territorial : en temps de paix, tous les navires pourraient passer, si l'Égypte était en état de guerre, aucun ne passerait.

La deuxième solution dépendait également de l'attitude du Gouvernement égyptien mais prévoyait la liberté absolue de passage pour les navires de commerce; ce n'est que pour les navires de guerre qu'il y aurait impossibilité de passer si l'Égypte était belligérante.

La troisième solution consistait dans la neutralisation générale du Canal, comme on en avait conçu l'application à la Mer Noire en 1856 : aucun navire ne pourrait passer, même si l'Égypte n'était pas belligérante, seuls les navires de commerce auraient toujours le droit de passage.

La quatrième solution à laquelle se rangeait Sir Travers Twiss était celle de la « protection internationale », c'est-à-dire l'ouverture totale, en temps de paix comme en temps de guerre, pour tous les navires de guerre ou de commerce, sans distinction de pavillons, mais avec la restriction suivante que l'on préconisait : l'ouverture totale ne serait accordée à tous les navires que si l'Égypte n'était pas en état de guerre; si le Gouvernement égyptien se trouvait en état de guerre, la liberté de circulation ne s'appliquerait qu'aux navires de commerce.

L'opinion générale britannique se rangeait à cette der-

nière solution, mais sans restriction aucune : les navires de guerre comme les navires de commerce auraient la liberté de circulation en tout temps, quelle que soit l'attitude de la Porte. Même les ennemis de la Turquie pourraient toujours bénéficier de l'ouverture totale du Canal. On conçoit que la Grande-Bretagne ait trouvé dans la vitalité de son commerce avec l'Inde un intérêt suffisant pour adopter cette solution; on conçoit aussi juridiquement que cette opinion ait prévalu.

Et c'est le principe qu'a consacré la « Convention de Constantinople du 29 octobre 1888 sur le libre usage du Canal de Suez », convention signée par l'Angleterre, la France, l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne, l'Autriche, la Turquie, les Pays-Bas et la Russie, bien que ces deux dernières Puissances ne fussent point signataires de la Déclaration de Londres de 1885, qui formait la base initiale de la Convention de 1888.

La doctrine avait ainsi précédé la diplomatie et lui avait ouvert la voie. L'Institut de Droit international, dans sa session de 1878, qui se tenait à Paris, avait émis le vœu que le maintien et l'usage du Canal soient protégés par le Droit international conventionnel. La Résolution adoptée concluait : « Il est de l'intérêt de toutes les Nations que la navigation du Canal de Suez soit placée, par un traité international, en dehors de tout acte d'hostilité en cas de guerre ».

Le Congrès de la Paix, réuni à Genève en 1882, s'était aussi solennellement prononcé en faveur de la neutralisation du Canal et de la création d'un tribunal arbitral pour trancher les difficultés.

SECTION III. — ETUDE DE LA CONVENTION DE CONSTANTINOPLE
DU 29 OCTOBRE 1888.

La Déclaration de Londres avait prévu qu'un Congrès se tiendrait à Paris pour l'étude d'un règlement définitif du Statut international du Canal de Suez. Le Congrès aboutit, non sans peine, à mettre sur pied, un projet de convention qui, signé le 29 octobre à Constantinople, devait être très vite ratifié le 22 décembre suivant par toutes les Puissances signataires, à l'exception de l'Angleterre, qui ne donna sa ratification qu'au Traité général franco-britannique du 8 avril 1904. Il convient d'étudier très brièvement le contenu des stipulations qui ont prévu la création de la Compagnie Universelle du Canal.

§ 1^{er}. — *La Compagnie Universelle du Canal de Suez.*

La Compagnie du Canal est régie par les règles du droit interne, mais subit aussi, à cause de son rôle économique mondial, l'influence du droit international public. Elle a un double caractère : simple société de capitaux, mais de capitaux émanant des principaux pays, et organe de fonction universelle. De ce point de vue, la Compagnie et plus particulièrement son Conseil d'Administration n'ont pas hésité à assumer la responsabilité de leur position, et à être l'organe régulateur qui appliquerait les règles de surveillance et de contrôle de la navigation internationale du Canal, en même temps qu'il pourvoirait à sa défense.

A. — La Compagnie Universelle : Société privée.

Il ne rentre pas dans le cadre d'une thèse de Droit in-

ternational de se livrer à l'étude approfondie de la Compagnie en tant que Société privée; il faut cependant, pour pouvoir apprécier son rôle d'administration interpopulaire, en connaître les premières bases internes. La Compagnie a été constituée par le Khédive Ismaïl et par F. de Lesseps, en société anonyme de capitaux régie par la loi française du 24 juillet 1867, société de nationalité égyptienne (art. 1 et 3 des Statuts) ayant son siège de direction à Paris, et son siège social d'activité à Ismaïlia.

La compétence juridictionnelle relève à la fois du droit interne et du droit public, aussi convient-il d'en fixer les limites. Si l'article 74 des Statuts régit encore les rapports entre associés, en décidant que pour tout conflit relatif à la Société, la Cour de Paris statuera comme sur-arbitre, l'ancien article 73 relatif aux contestations pouvant s'élever entre le Gouvernement égyptien et un particulier non associé, au sujet de la Société a été remplacé par la Convention du 22 février 1866.

Le régime nouveau conclut que, la Société étant égyptienne, doit « être régie par les lois et usages du pays » ; les différends de cette nature sont soumis à la compétence des tribunaux locaux, c'est-à-dire les juridictions consulaires, sauf dans le cas où la Compagnie serait défenderesse, cas où la compétence territoriale recouvre tous ses droits. Il en est de même lorsque seront mis en cause des intérêts concernant des préposés appartenant à l'Administration de la Compagnie, pour « tous délits et contestations dans lesquels les parties, ou l'une d'elles, seraient nationaux égyptiens ».

En dehors de ces trois exceptions relatives à la com-

(1) Pour la compétence des tribunaux égyptiens, Cf. Fauchille. *Traité de Droit. International Public*, 1925. Vol. I. p. 297.

pétence de l'ordre judiciaire territorial, les tribunaux capitulaires connaissent de tous les litiges; c'est ce qu'a confirmé le règlement judiciaire de janvier 1876 relatif aux tribunaux mixtes en Egypte. Le principe en est connu : tous les litiges entre étrangers de nationalité différente, ou entre un étranger et un Egyptien, sont soumis à la compétence des tribunaux mixtes. Par un Arrêt du 20 mai 1880, la Cour d'Appel mixte d'Alexandrie a même élargi leur domaine de compétence juridictionnelle en décidant que les tribunaux mixtes seraient compétents dans tous les cas où leur décision serait susceptible d'avoir des répercussions sur un intérêt étranger quelconque.

Seule donc, et en vertu d'une sorte de privilège de juridiction, échappe à cette compétence l'activité judiciaire de la Compagnie, relevant en premier lieu de l'examen d'arbitres désignés en France, et en dernier ressort de la Cour d'Appel de Paris¹.

B. — La Compagnie, organe de fonction internationale

Sans prétendre jouer le rôle d'une commission politique ou maritime internationale, la Compagnie Universelle traduit cependant les désirs d'administration neutre des gouvernements signataires de la Convention de 1888 qui se sont déclarés disposés à reconnaître dans le Canal une institution fondamentale de la vie économique mondiale. Deux exemples d'affaires internationales dans lesquelles elle eut à agir selon cet esprit nous permettront d'en préciser l'importance.

I. La question des droits de tonnage. — Les firmans de

(1) Cf. Ahmed Moussa « Essai sur le Canal de Suez. » Thèse Paris, 1935. P. 97 et sq.

concession de 1854 et 1856 prévoyaient la perception d'une taxe de transit ne dépassant pas dix francs par tonneau de capacité; mais il n'était nullement indiqué quelle serait la règle idéale qui servirait à définir le tonneau. Diverses solutions se heurtèrent, plus ou moins favorables à la Compagnie selon l'importance du poids en rapport avec le volume en question. La conception anglaise l'emporta en 1872 dans le règlement de navigation du 17 mars de la même année que prit la Compagnie en adoptant la méthode du « gross tonnage ». Malgré la confirmation par la justice française de ce droit que s'accordait la Compagnie de trancher une question intéressant l'ensemble du commerce maritime mondial, les milieux diplomatiques penchaient pour un examen plus général du problème qui serait soumis, d'après eux, au Sultan de Constantinople et aux autres Puissances intéressées, selon l'esprit de solidarité qui avait présidé à l'établissement du Statut conventionnel du Canal. La Conférence Internationale se réunit en 1873 à Constantinople, et décida que toutes contestations portant sur les conditions de transit, seraient soumises à l'approbation de la Porte et des grandes Puissances. C'était établir la primauté de la Communauté internationale, à qui incombait le droit de prendre toute décision relative à une institution dépassant le cadre de la souveraineté territoriale.

N. B. Le décret égyptien du 2 mai 1935 portant annulation de la clause-or dans les contrats internationaux, a remis la question à l'ordre du jour. Pour résoudre ces difficultés, la Compagnie a pris la décision de transformer en livre sterling le paiement de la taxe de navigation, ce qui, sur la base du change actuel, équivaut exactement à la même valeur de droit de transit qu'auparavant (£ 0. 7. 6.

ou 56 piastres égyptiennes, c'est-à-dire 5 francs or, 75). Mais pour sauvegarder le principe, la Compagnie a maintenu à 10 francs or le droit de transit des passagers.

II. La question du monopole.

Le Gouvernement anglais n'avait pas ménagé ses critiques au projet de Lesseps que Palmerston qualifiait de chimérique et d'irréalisable; il fit tout ce qu'il put pour en empêcher la réalisation, voulant y voir systématiquement une menace contre « sa » route des Indes. Cependant, avec l'avancement rapide des travaux, le scepticisme anglais se fit moins catégorique sur la réussite de l'œuvre, et en 1888, Lord Stanley, Ministre des Affaires étrangères britannique, annonçait que l'Angleterre serait la première à bénéficier du Canal.

La Grande-Bretagne chercha alors, après l'inauguration, à transformer ce bénéfice en quasi monopole. Lord Salisbury discutait « le pouvoir d'un gouvernement d'accorder des concessions de nature à interdire la mise en demeure des moyens de transport qui appartiennent au commerce du monde à titre primordial », et émettait l'idée de la construction d'un deuxième canal parallèle dont la Compagnie n'aurait pas le monopole d'exploitation. Le Conseil d'Etat égyptien reconnut cependant que les firmans de concession avaient bien indiqué qu'il s'agissait « du pouvoir exclusif de constituer et de diriger une compagnie universelle pour le percement de l'isthme de Suez et l'exploitation d'un Canal des deux mers ».

Le fond du débat intéressait en réalité la destinée politico-économique du Canal. La Compagnie le comprit en ce sens et, forte de la reconnaissance juridique de son monopole, pour répondre au désir de la Grande-Bretagne,

consentit à un nouvel aménagement de la représentation des intérêts anglais au sein de son Conseil d'Administration. L'Angleterre, qui avait entre temps, grâce à l'audacieuse habileté de Lord Beaconsfield et à l'insouciance du Gouvernement français, acquis les 176.602 actions du Khédive Ismaïl, dispose désormais de dix voix aux Assemblées générales et de trois sièges au Conseil, alors que le firman statutaire originel ne lui en accordait qu'une seule. Le Conseil d'Administration de la Compagnie de Suez se trouve, selon l'article 24 du Statut, composé aujourd'hui de 32 membres, dont 21 sont Français, 10 Anglais et 1 Hollandais.

Ces deux ordres de fait permettent d'apprécier le sens de l'évolution qui devait amener la Compagnie à être le représentant autorisé des Gouvernements signataires intéressés constituant des membres solidaires de la Communauté internationale.

§ 2. — *Le Statut international du Canal d'après la Convention de Constantinople.*

Après l'heureuse répression de la révolte d'Arabi Pacha, premier mouvement nationaliste annonciateur du Wafd, et son occupation provisoire, la Grande-Bretagne comprit qu'il lui fallait désormais apporter une solution à la situation internationale du Canal de Suez.

Le Secrétaire d'Etat au Foreign Office, Lord Granville, commença par demander secrètement son opinion au Gouvernement allemand sur la possibilité d'une convention destinée à garantir le libre usage maritime du Canal de Suez à toutes les Nations, en temps de guerre comme en temps de paix. L'Allemagne donna son assen-

timent, satisfaite des précisions données par le Ministre de la Couronne sur le sens qu'il fallait accorder au mot neutralité : il ne s'agissait pas d'interdire le transit aux navires de guerre, la neutralité devait seulement signifier que tout acte de guerre ou d'hostilité serait formellement interdit dans les zones du Canal.

Fort de cette réponse favorable, Lord Granville adressa, le 3 janvier 1883, aux Ambassadeurs d'Angleterre à Paris, Berlin, Vienne, Rome et Saint-Pétersbourg la lettre circulaire suivante :

« Le Gouvernement de sa Majesté croit que la navigation libre et sans entraves du Canal en tout temps, et son exemption d'obstacles ou de dommages par faits de guerre sont des points importants pour toutes les Nations. Il a été généralement admis que les mesures prises par lui, pour protéger la navigation et l'usage du Canal, au nom du Souverain territorial, dans le but de rétablir son autorité, n'étaient en aucune façon des infractions à ce principe général.

« Mais, pour mettre sur une base plus claire la position du Canal à l'avenir, et pour parer à des dangers possibles, il est d'avis que les Grandes Puissances pourraient arriver entre elles avec avantage à un accord aux fins ci-dessous, auquel les autres Nations seraient ensuite invitées à accéder :

« 1°) Le Canal devrait être libre pour le passage de tous les navires, en toutes circonstances;

« 2°) En temps de guerre, une limite de temps devrait être fixée aux navires de guerre d'un belligérant pour séjourner dans le Canal et aucune troupe ou munitions de guerre ne devraient être débarquées dans le Canal;

« 3°) Aucune hostilité ne devrait avoir lieu dans le
« Canal ou ses approches ou sur un point quelconque des
« eaux territoriales de l’Egypte, même dans le cas où la
« Turquie serait un des belligérants;

« 4°) Aucune des deux conditions immédiatement
« précédentes ne s’appliquerait aux mesures qui pour-
« raient être nécessaires à la défense de l’Egypte;

« 5°) Toute Puissance dont les navires de guerre vien-
« draient fortuitement à faire un dommage quelconque
« au Canal serait tenue de supporter la dépense de sa
« réparation immédiate;

« 6°) L’Egypte devrait prendre toutes les mesures en
« son pouvoir pour faire observer les conditions im-
« posées au transit des navires belligérants à travers le
« Canal en temps de guerre;

7°) Aucune fortification ne devrait être élevée sur le
« Canal ou dans son voisinage;

« 8°) Rien dans cet accord ne sera réputé restreindre
« ou affecter les droits territoriaux du Gouvernement de
« l’Egypte au-delà de ce qui s’y trouve expressément sti-
« pulé ».

Cette circulaire eut un grand retentissement mais resta d’abord sans portée pratique. Cependant, les Gouvernements intéressés, notamment la France, désiraient lui donner une consécration réelle. Aussi, lorsque le Gouvernement britannique fit paraître le 29 décembre 1884 un mémorandum destiné à régler les difficultés financières égyptiennes par l’organisation du contrôle de la Dette égyptienne, Jules Ferry, Président du Conseil et Ministre des Affaires étrangères, en profita pour rappeler dans sa réponse la nécessité d’aboutir à un Statut international du Canal. Dans la circulaire qu’il adressa le 8

janvier 1885 aux Ambassadeurs de France à Berlin, Saint-Pétersbourg, Vienne, Rome et Constantinople, il inséra les lignes suivantes :

« ...Parmi ces questions vient en première ligne l'établissement d'un régime définitif destiné à garantir en tout temps, à toutes les Puissances, le libre usage du Canal maritime de Suez.

« L'étude de ce grand problème européen pourrait être abordée dès à présent par voie de Conférence ou autrement, sans attendre l'issue de l'enquête proposée sur la situation financière.

« ...Le Cabinet de Londres ne saurait refuser son acquiescement à une proposition dont le principe a été posé avec tant de netteté et de loyauté dans la dépêche de Lord Granville du 3 janvier 1883... ».

Le Cabinet britannique ne pouvait refuser son acquiescement; la Dépêche de Londres du 21 janvier 1885 fit savoir que le principe d'une Conférence était adopté. Le Gouvernement de Sa Majesté désirait que le siège de cette Conférence fut Londres, elle finit par céder cependant et le 21 mars, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Russie et la Turquie décidèrent que la Conférence destinée à étudier le projet de Convention internationale se tiendrait à Paris, et commencerait ses travaux le 30 mars.

A la date prévue, Jules Ferry inaugura la séance d'ouverture, au Quai d'Orsay, le jour-même où un vote de défiance du Parlement, dans la séance historique qui qualifiait de désastre la défaite du général Négrier à Langson condamna brutalement sa politique coloniale et l'obligea à abandonner le pouvoir¹.

(1) Le Discours de Clémenceau allait jusqu'à qualifier le Président

Les travaux commencèrent donc au Quai d'Orsay sous la présidence de M. Billot, Directeur des Affaires politiques et commerciales, élu par acclamations sur proposition du Premier délégué britannique, Sir Julien Pauncefote. Une sous-Commission fut nommée avec Camille Barrère, deuxième délégué français, alors Ministre de France au Caire, comme Président. Malgré quatorze séances, elle ne réussit pas à faire adopter un texte unique pour la rédaction de la Convention. L'Angleterre n'admettait pas le principe d'une commission internationale, composée des représentants des principales Puissances en Egypte. Aussi, deux textes restèrent-ils en présence, le texte français, auquel se ralliaient quatre autres Puissances, et le texte italo-anglais. Sir Julian Pauncefote, déposant le texte anglais, le fit suivre de la réserve suivante :

« Les Délégués de la Grande-Bretagne en présentant
« ce texte de traité comme le régime définitif destiné à
« garantir le libre usage du Canal de Suez, estiment qu'il
« est de leur devoir de formuler une réserve générale
« quant à l'application de ses dispositions en tant qu'elles
« ne seraient pas compatibles avec l'état transitoire et exceptionnel où se trouve actuellement l'Egypte, et qu'elles
« pourraient entraver la liberté d'action de leur Gouvernement pendant la période de l'occupation de l'Egypte
« par les forces de Sa Majesté britannique ».

En présence de cette opposition, les Puissances se mirent d'accord pour confier le soin de la rédaction définitive à la France et à la Grande-Bretagne. Celles-ci, au

du Conseil de « monstre » et de « traître, » alors que celui-ci avait dans sa poche le projet de traité avec la Chine; mais il avait promis à l'Ambassadeur de la Chine de ne pas en faire état tant que la ratification n'en aurait pas été faite.

bout de deux ans, aboutirent à la Convention, dite franco-anglaise, qui ne fut signée que le 24 octobre 1887, l'Angleterre maintenant ses réserves. La Convention adoptée par toutes les Puissances fut enfin signée le 29 octobre 1888 à Constantinople. L'Angleterre ne participa point à la ratification, qui suivit deux mois plus tard, le 22 décembre.

L'article 1^{er} de la Convention de Constantinople résume nettement le but principal que s'étaient proposées les Puissances signataires et le sens de son orientation; il stipule, en effet :

« Le Canal Maritime de Suez sera toujours libre et ouvert, en temps de guerre comme en temps de paix, à tout navire de commerce ou de guerre, sans distinction de pavillon.

« En conséquence, les Hautes Parties contractantes conviennent de ne porter aucune atteinte au libre usage du Canal en temps de guerre comme en temps de paix.

« Le Canal ne sera jamais assujetti à l'exercice du droit de blocus ».

C'est donc le principe général de la liberté de circulation et de l'ouverture intégrale qui est consacré par ce texte. Il faut, pour pouvoir en apprécier la portée dans le temps, en rapprocher tout de suite l'article 14 :

« Les Hautes Parties contractantes conviennent que les engagements résultant du présent Traité ne seront pas limités par la durée des actes de concession de la Compagnie Universelle du Canal de Suez ».

L'unanimité des Puissances signataires avait ainsi compris la nécessité qu'il y avait de sanctionner par une règle formelle et définitive le Statut de la navigation

dans la voie économique et mondiale que représente le Canal de Suez.

En ce qui concerne l'hypothèse du blocus, il faut noter que l'article 4 prévoit formellement qu'aucun acte d'hostilité ne pourra être exercé dans le Canal et ses ports d'accès ainsi que dans un rayon de 3 milles marins.

L'article 8 consacre l'échec partiel du projet français de création d'une commission internationale chargée d'assurer la police et la défense du Canal. Cette Commission se trouve réduite à la possibilité, pour les représentants en Egypte des Puissances signataires, de se réunir sur convocation de trois d'entre eux, lorsque la sécurité du Canal serait menacée, et à la possibilité d'une réunion annuelle pour constater la bonne exécution du Traité. La déclaration franco-anglaise du 8 avril 1904 a définitivement écarté le projet d'une commission internationale permanente.

Mais les droits du Khédive en tant que souverain territorial et, par répercussion directe, ceux du Sultan, sont réservés en ce qui concerne la défense de l'Egypte et le maintien de l'ordre public (article 10) : ils pourront toujours édicter les mesures qu'ils « seraient dans la nécessité de prendre ».

Signalons aussi l'article 12, reproduction de ce que l'on a appelé la « clause de désintéressement », et qui prévoit qu'aucune Puissance ne recherchera d'avantage territoriaux ou commerciaux, ni de privilèges dans les arrangements internationaux qui pourraient intervenir par rapport au Canal.

La Convention signée le 29 octobre 1888 à Constantinople fut ratifiée le 22 décembre suivant. Seule des sept Puissances signataires, la Grande-Bretagne ne donna pas

sa ratification. Le désaccord ne portait pas sur la question de la liberté du transit général dans le Canal, mais seulement sur les moyens destinés à en assurer le contrôle et la surveillance. Ces mesures étaient résumées dans l'article 8, qui créait la Commission internationale à réunions annuelles dont nous avons parlé. A cette époque, l'Angleterre ne reconnaissait pas ce qui est aujourd'hui devenu le principe de la sécurité collective.

Lord Curzon, en 1892, pouvait déclarer : « la Convention existe bien certainement, mais elle n'a pas encore été mise en application pratique en raison des réserves du Gouvernement de Sa Majesté ». C'est seulement avec les Accords du 8 avril 1904 que disparurent les réserves anglaises. M. Delcassé, Ministre des Affaires étrangères, pouvait en souligner la disposition dans la lettre commentaire sur les Accords qu'il adressait le 12 avril aux Ambassadeurs de France :

« La défense de nos intérêts particuliers n'a pas détourné notre attention d'une dernière question, d'une portée générale, même universelle, puisqu'elle intéresse le monde entier : celle d'un libre passage du Canal de Suez.

« Restant fidèle à ses traditions, le Gouvernement de la République a été heureux de pouvoir amener le Gouvernement britannique à prendre l'engagement de maintenir entière la liberté d'une des voies les plus importantes du trafic international. Il doit enregistrer avec une satisfaction particulière l'adhésion de la Grande-Bretagne à la mise en vigueur du traité du 29 octobre 1888 ».

L'article 6 des Accords de 1904 donnait satisfaction à l'Angleterre en supprimant une partie de l'article 8 :

« Afin d'assurer le libre passage du Canal de Suez, « stipulait-il, le Gouvernement de Sa Majesté britannique « déclare adhérer aux stipulations du Traité conclu le « 29 octobre 1888, et à leur mise en vigueur.

« Le libre passage du Canal étant ainsi garanti, l'exécution de la dernière phrase du § 1 et celle du § 2 de « l'article 8 de ce traité resteront en suspens ».

La phrase et les paragraphes visés étaient :

1°) « En tout état de cause, ils (les Agents des Puissances en Egypte) se réuniront une fois par an pour « constater la bonne exécution du traité ».

2°) « Ces dernières réunions auront lieu sous la présidence d'un Commissaire spécial nommé à cet effet « par le Gouvernement impérial ottoman. Un Commissaire khédivial pourra également prendre part à la réunion et la présider en cas d'absence du Commissaire « ottoman. »

Ces stipulations furent acceptées par les autres Puissances signataires de la Convention. Dès lors, celle-ci entra effectivement et définitivement en vigueur.

SECTION IV. — ETUDE DE L'APPLICATION DU PRINCIPE D'INTERNATIONALISATION JUSQU'EN 1919.

L'article 1^{er} de la Convention de Constantinople a définitivement précisé le régime de liberté de passage dans le Canal. Ce principe avait d'ailleurs trouvé son application avant même que sa validité n'ait été reconnue par l'ensemble des Puissances signataires.

Lors de la guerre de 1870, la question s'était en effet déjà posée de la possibilité pour les navires des Puis-

sances belligérantes de traverser le Canal. Les navires des deux Puissances, en conformité avec l'article 14 de l'Acte de Concession, purent user librement du droit de passage. Les deux Puissances belligérantes respectèrent d'ailleurs scrupuleusement les règles de neutralité.

Il convient de noter un incident assez curieux qui se produisit au début des hostilités. Le 15 août 1870, un bâtiment français et un bâtiment anglais se rencontrèrent dans les eaux du Lac Timsah. Comme c'était le jour anniversaire de la fête de l'Empereur, le navire français était pavoisé. Dès qu'il s'en aperçut, le Commandant du navire germanique fit hisser le grand pavois à son tour et salua.

Le conflit russo-turc de 1877¹ devait permettre d'apporter à l'application de ce principe de nouvelles positions intéressantes. La question de la neutralité se posait d'une manière particulièrement délicate : l'Egypte étant vassale de la Turquie, on pouvait craindre que la Russie ne songea à menacer les abords de l'Isthme. Ferdinand de Lesseps, redoutant que la neutralité du Canal ne soit violée, se rendit en mai à Londres, où Lord Derby, le 7 mars 1877 fit la déclaration suivante : « Toutes tentatives de bloquer ou entraver par un moyen quelconque le Canal ou ses approches seraient envisagées par le Gouvernement de Sa Majesté comme une menace pour l'Inde et comme un grave dommage pour le commerce du monde ». St-Pétersbourg ne fit aucune difficulté pour admettre le bien-fondé de cette déclaration et répondit très nettement : « Le Gouvernement Impérial n'a pas l'intention de bloquer le Canal, ni d'interrompre ou de me-

(1) Pour l'historique du Statut du Canal, voir l'article « The International Status of the Suez Canal », paru dans le Bulletin of International News. Volume 12, N° 3 du 7 août 1935.

nacer en aucune façon son transit. Il considère le Canal comme une œuvre internationale intéressant le commerce du monde entier et devant rester à l'abri de toute attaque ».

En 1882, la révolte d'Arabi Pacha contre le Gouvernement khédivial ouvrit l'ère de la crise égyptienne et de l'occupation provisoire par la Grande-Bretagne¹. Arabi avait été imposé au Khédive Thewfik comme Ministre de la guerre, par la révolte des armées égyptiennes. Bientôt, la population arabe manifesta contre le Khédive, puis contre les Européens, des sentiments si hostiles qu'une flotte composée de bâtiments français et anglais vint mouiller devant Alexandrie en mai 1882. Arabi répondit en faisant élever des fortifications sur le littoral. Le 11 juin, un massacre des chrétiens à Alexandrie obligea les Européens à se réfugier sur les bâtiments ancrés dans le port. Les Commandants de la flotte anglo-française menacèrent alors le Khédive de bombarder la ville s'il n'arrêtait pas la construction des fortifications. Cette mesure fut approuvée à Londres; à Paris, elle rencontra l'opposition de la majorité de la Chambre : les navires français, le 8 juillet, durent abandonner Alexandrie.

L'Amiral Seymour lança au Khédive un ultimatum lui enjoignant d'arrêter la construction des fortifications; n'obtenant pas satisfaction, le 11 juillet il bombarda la ville. Arabi se mit alors en révolte ouverte contre le Sultan et partit avec ses troupes.

Le 15 juillet, l'Amiral Seymour débarquait à Alexandrie, puis craignant qu'Arabi ne se jeta sur le Canal, fit partir sa flotte par Port-Saïd.

(1) Arabi Pacha avait promis à de Lesseps de respecter la neutralité du Canal. Cf. Hallberg. « Canal de Suez. » Page 286.

Dépassé par la gravité de ces mesures, Victor de Lesseps, qui était administrateur de la Compagnie en Egypte, avertit immédiatement son père. Celui-ci, accouru en hâte de Paris, rappela fermement à l'Amiral Hoskins, Commandant la Division navale de Port-Saïd, l'article 14 de l'Acte de Concession. Un violent conflit s'éleva entre Ferdinand de Lesseps et l'Amiral Hoskins; les troupes britanniques débarquèrent et écrasèrent à Tell-el-Kebir l'armée rebelle d'Arabi; celui-ci fut exilé à Ceylan.

Mais le Canal ne resta fermé que trois jours, grâce à l'énergique intervention de son fondateur. Encore l'Amiral Hoskins avait-il reçu, par une lettre du Khédive du 31 juillet, l'autorisation d'occuper les points de l'Isthme qu'il jugerait nécessaires pour assurer la liberté du transit dans le Canal.

La Compagnie du Canal avait manifesté sa fidélité à l'Acte de Concession, le Gouvernement britannique (qui n'était pas lié par cet Acte) avait agi avec l'agrément des autorités locales. La question de la neutralité restait entière cependant. Le Congrès, réuni à Paris trois ans plus tard, ne devait aboutir qu'en octobre 1888 à la conclusion de la Convention Internationale de Constantinople.

C'est en 1898, avec la guerre hispano-américaine, que, pour la première fois, le régime de la Convention fut appelé à jouer ¹. Les Etats-Unis ayant demandé à l'Angleterre si leurs navires pourraient traverser le Canal, Lord Salisbury leur répondit que c'était là la stricte application de l'article 1^{er} de la Convention de Constantinople, et qu'indubitablement, les Etats-Unis avaient le droit, quoique non signataires de la Convention, de faire transiter

(1) Chadwick. *The Relations of the United States and Spain* » Volume 3. Page 388 et sq.

le Canal par des navires de guerre, à condition de se conformer aux règles du Statut en vigueur. Les Etats-Unis n'usèrent pas, en réalité, de cette autorisation. Il n'en fut pas de même de l'Espagne. Sa flotte de réserve, commandée par l'Amiral Camara, partit en direction de Manille par le Canal et demanda à faire du charbon à Port-Saïd.

Selon la théorie britannique de neutralité, un navire de guerre belligérant ne pouvait recevoir de charbon **que** pour atteindre un port national le plus proche. La question se posait de savoir si l'on considérerait la distance du port national dans le sens de la destination, c'est-à-dire les Philippines, ou, au contraire, dans le sens de l'origine et du port d'attache. C'est cette dernière façon de voir qu'adopta le Gouvernement égyptien, poussé à la fois par les autorités anglaises et américaines. La flotte espagnole ne reçut du charbon qu'en quantité lui permettant de regagner Barcelone; elle traversa cependant le Canal et pénétra de 7 milles dans la Mer Rouge pour essayer de faire du charbon. N'y réussissant pas, elle repassa le Canal et rejoignit son port d'attache¹.

Le Canal fut encore traversé en 1904, durant la guerre russo-japonaise, par une autre flotte belligérante, la flotte russe, ou plutôt, par une partie seulement de la flotte russe. Le Gouvernement britannique, quoique allié du Japon, ne formula pas d'objection. La flotte russe était divisée en deux parties, la première sous les ordres de l'Amiral Rojěstvenski passa par le Cap, la flotte de l'Amiral Foelkersham emprunta la voie de Suez, et tous deux se rejoignirent à Nossi-bé, au large de Madagascar².

(1) Cf. « La Nouvelle Thèse de refus du charbon. » A. de la Pradelle, Paris 1904.

(2) Cf. A. S. Hershey « International Law and diplomacy of the russo-japanese War », New York 1906, Page 189.

C'est dans le courant de cette année-là que furent conclus, le 8 avril, les accords entre la Grande-Bretagne et la France. Une des stipulations en était qu'après la suppression de la réunion annuelle des Délégués des principales Puissances préconisée par l'article 8 de la Convention), le Gouvernement britannique adhérerait définitivement à la Convention de 1888.

C'est en 1911 qu'elle entra pour la première fois effectivement en vigueur, lors du conflit italo-turc. Quoique l'Egypte fut encore nominalement sous la dépendance de la Porte, le Canal resta ouvert aux navires italiens. Le Gouvernement ottoman montra sa parfaite correction en interdisant aux sociétés charbonnières de Port-Saïd de fournir du charbon, soit aux navires turcs, soit aux navires italiens, en application de l'article 4 de la Convention.

Lorsque éclata la grande guerre, l'Egypte se trouvait toujours nominalement sous la dépendance de la Porte, bien que ses forces militaires lui permissent d'assurer sa propre défense.

A partir du 5 novembre, la Turquie entra dans le clan des Empires centraux.

Le 18 décembre, l'Angleterre proclamait son protectorat sur l'Egypte, dès lors le Khédive et le Sultan se trouvaient en état de guerre. Le but de la Compagnie du Canal restait toujours identique : faire respecter l'article 14 de l'Acte de Concession et sauvegarder, dans toute la mesure du possible, la liberté de transit dans le Canal.

Le Gouvernement anglais basa sa politique sur la Convention de 1888. Dans une période de conflit mondial, l'application de ces principes était particulièrement délicate. Un exemple pratique permettra de le montrer : au

début d'août 1914, les Autorités égyptiennes, appuyées par les Représentants britanniques, signifèrent à plusieurs navires de commerce allemands qu'il leur serait interdit de quitter Port-Saïd. La Compagnie du Canal s'émut et l'Agent supérieur de la Compagnie rappela aux Autorités locales les termes de l'Acte de Concession et de la Convention, et leur signala l'impossibilité pour la Compagnie de s'associer à une telle mesure. L'Ambassadeur d'Angleterre à Paris expliqua alors que les navires allemands étaient munis de T. S. F. et avaient utilisé Port-Saïd comme base de communications avec d'autres navires belligérants, qu'ils avaient renseigné sur le mouvement des forces navales britanniques. C'était là un acte d'hostilité commis dans les eaux du Canal; selon l'article 9, les Autorités locales étaient donc autorisées à prendre les mesures nécessaires pour faire respecter la neutralité.

C'est l'article 9 qui allait permettre à l'Égypte, partant à l'Angleterre, d'organiser, quelques mois plus tard, la défense du Canal attaqué. En janvier 1915, en effet, le Sultan, après avoir laissé passer les Dardanelles au « Goeben » et au « Breslau » et conclu, le 2 août, une alliance avec l'Allemagne¹, décida de concentrer ses forces sur le front égyptien pour tâcher d'arrêter les renforts en personnel colonial que recevaient la France et l'Angleterre par Suez. Djemal Pacha, assisté du Colonel bavarois Kress Von Kressenstein, plus connu sous le nom de Von Kress Pacha, reçut le commandement des forces turques. Le 13 novembre, la Guerre Sainte était déclarée. Dans les

(1) Le 2 août, la Turquie concluait une alliance avec l'Allemagne : les deux navires allemands, le « Goeben » et le « Breslau, » furent symboliquement adoptés. Après avoir passé les Dardanelles, l'équipage reçut l'ordre de coiffer le fez à l'orientale. Les navires furent débaptisés et reçurent respectivement les noms turcs de « Sultan Javous Sélim » et de « Midilli. »

mosquées fut lu le fetvah : « O Musulmans, groupez-vous autour du Trône impérial, obéissez aux ordres du Tout-Puissant et comprenez que l'Etat est en guerre avec la Russie, l'Angleterre, la France et leurs alliés, et que ces Pays sont les ennemis de l'Islam. Le Commandeur des croyants vous appelle sous sa bannière pour la Guerre Sainte ».

Il n'y avait qu'une voie, à peu près infranchissable, que les Turcs pouvaient emprunter : le désert Et-Tih, glaciais désolé entouré de montagnes rôties, véritables « no man's land », qui, entre les sables du nord et le Massif du Sinaï, permettrait d'atteindre les forces alliées, à Ismaïlia (aujourd'hui traversée par la voie ferrée Jérusalem-Ismaïlia). L'Etat-Major allemand réussit, par la ligne Bir-sibi-Hazan-Ismaïlia, à faire franchir ce désert de 300 kilomètres en dix étapes, et le 2 février, les troupes turques attaquaient le Canal. Le Généralissime anglais, Sir John Maxwell, assisté du Général Wilson, grâce aux conseils du Père Janssen, Dominicain habitué du désert et aux renseignements que lui fournirent des aviateurs français, put organiser la défense. La Rue Royale avait envoyé, sous les ordres de l'Amiral Peirse, plusieurs croiseurs et un vieux garde-côtes; ce sont ces bâtiments français, et notamment le « Requin » et le « d'Entrecasteaux », qui, grâce à leur artillerie de marine à longue portée, réussirent à enrayer l'attaque turque. Le 3 février, Djemal Pacha battait en retraite et le Canal était libéré. Le 20 juin 1916, le Général Maxwell, dans un rapport officiel publié par la « London Gazette », décerna à nos avions d'observation et à nos deux navires l'éloge mérité : La France avait sauvé le Canal de Suez¹.

(1) Pour le récit détaillé de l'attaque du Canal, Cf. Paul Chack : « On se bat sur Mer », page 140 et sq.

Le Canal attaqué avait été défendu selon les articles 8 et 10 par les Autorités égyptiennes qui en avaient donné le mandat au commandement allié. Après cette alerte, des précautions minutieuses furent prises par la Compagnie pour éviter l'interruption du transit : des convois furent organisés, le passage de nuit fut supprimé et une surveillance continue fut exercée sur les berges.

Les navires alliés ou neutres purent continuer à traverser le Canal sans interruption; quant aux navires ennemis, ils ne s'y présentèrent pas : les forces navales alliées possédant la maîtrise de la Mer Rouge et de la Méditerranée les auraient saisis en haute mer.

D'autre part, les fortifications provisoires qui avaient été dressées furent toutes démolies à la signature des Traités de Paix.

La Convention de 1888 fut donc fidèlement observée.

Jusqu'au conflit italo-abyssin, le Canal de Suez resta alors sans histoire. Les premiers passages de bâtiments italiens, en mars 1935, s'effectuèrent normalement. Mais déjà se posait, dans les milieux sanctionnistes, la question de la fermeture aux navires de l'Etat déclaré agresseur et en rupture de pacte. Les règles du Droit international d'après-guerre, en évoluant, se sont précisées sous l'influence des principes directeurs qui ont amené la création de la Société des Nations. Le conflit italo-abyssin nous fournira l'occasion d'en étudier l'application au Statut international du Canal de Suez.

DEUXIEME PARTIE

DE LA FERMETURE DU CANAL ENVISAGEE COMME « SANCTION » D'APRES L'ARTICLE 16 DU PACTE

« La question de la liberté du Canal est une transaction particulière; c'est un pacte particulier qui a été conclu entre toutes les Puissances qui y ont pris part pour y maintenir, à l'inverse des règles ordinaires et par dérogation aux règles de la neutralité, la liberté absolue du passage... »

BARON DE COURCEL.

*Séance du Conseil d'Administration
de la Compagnie du Canal de Suez,
du 16 mai 1904.*

Divers systèmes juridiques ont été proposés pour résoudre la question de savoir si le Statut du Canal de Suez consacré par la Convention de Constantinople du 29 octobre 1888 se trouvait influencé par le Pacte de la S. D. N. et notamment par l'article 16. La conformité ou l'opposition de ces deux Pactes internationaux a fait l'objet de thèses que nous nous proposons d'étudier maintenant.

CHAPITRE PREMIER

La thèse anglo-américaine de la licéité de la fermeture.

SECTION I. — LA FERMETURE DU CANAL DE SUEZ POURRAIT-ELLE ÊTRE CONSIDÉRÉE COMME UNE SANCTION DÉCOULANT DE L'ARTICLE 16 DU PACTE ?

Le 8 janvier 1918, le Président Wilson lançait un message dont les Quatorze Points devaient servir de base à l'établissement de la paix.

En janvier 1919, la Conférence de la Paix acceptait les propositions tendant à la création d'une Société des Nations. Après les travaux d'une commission pour l'élaboration d'un projet de pacte, cette même Conférence de la Paix adoptait à l'unanimité, le 28 avril 1919, un projet de pacte qui devint la charte fondamentale de la S. D. N. Le Pacte était signé le 28 juin 1919 par toutes les Puissances signataires du Traité de Versailles.

Il faut brièvement rappeler les idées maîtresses du Covenant pour voir comment elles aboutirent, en pratique, aux sanctions de l'article 16.

Le but du Pacte a le mérite d'être clairement précisé dans l'article 1^{er} : « les hautes Parties contractantes,

« Considérant que pour développer la coopération
« entre les Nations et leur *garantir la paix et la sûreté*, il
« importe... Adoptent le présent Pacte qui institue la So-
« ciété des Nations ».

Tout le système politico-juridique du Pacte peut se ramener aux articles 11 et 12 : La Société des Nations préfère prévenir la naissance de différends litigieux, et l'article 11 a pour but de préciser comment le Conseil tâchera de veiller au maintien de la paix. Mais si la paix du monde vient à être menacée, le Pacte formule, par l'article 12, les principes de procédure qui devront régler les litiges éventuels.

Les articles 12, 13, 15 et 17 envisagent la possibilité de différends entre Etats membres de la S. D. N. et en prévoient la solution en dehors du règlement par la voie diplomatique normale, pour le cas où les conversations entre Ambassades n'ont pas abouti.

Il peut y avoir deux catégories de différends : d'ordre juridique ou d'ordre politique. Les litiges d'objet purement juridique pourront être arrangés par la voie arbitrale ou par la voie judiciaire; l'article 13 déclare tels les « différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture ».

Si un différend soulevé entre les Etats membres de la S. D. N. est de nature à pouvoir entraîner une rupture, et s'il n'a pas été auparavant soumis à l'examen de la procédure arbitrale ou judiciaire prévue à l'article 13, ce différend « devra » alors être porté devant le Conseil de la Société des Nations.

L'article 15 qui a trait à la procédure devant le Conseil vise directement les différends d'ordre politique, c'est-à-dire ceux qui ne rentrent pas dans le champ d'application de l'article 13 et n'auront pu ainsi être réglés par la

voie arbitrale ou judiciaire. Le Conseil fera faire une enquête, entendra l'exposé des Parties en cause et, s'il n'aboutit pas à un règlement direct, rédigera et publiera un rapport; il tâchera alors de le faire adopter à l'unanimité des Membres, les voix des représentants des Parties ne comptant pas pour l'unanimité du vote.

Si le Conseil établit qu'un des Membres se trouve avoir contrevenu aux engagements qu'il a contractés dans le Pacte et qui sont formellement rappelés par l'article 12 : « tous les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil... », l'Etat qui se trouve en état de rupture de pacte encourra de ce chef, ipso facto, l'application des sanctions de l'article 16. Cet article dispose : « si un Membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société ». C'est la formule, désormais fameuse, qu'a consacrée le vote à l'unanimité de 14 voix, du Conseil réuni le 7 octobre 1935 pour statuer sur le conflit italo-abyssin : « l'Italie a recouru à la guerre, contrairement aux engagements pris à l'article 12 du Pacte de la Société des Nations ». A la suite de ce vote, l'Italie a encouru ipso facto les sanctions prévues à l'article 16. Le 10 octobre, 51 Etats sur 54, au cours d'une séance plénière de l'Assemblée de la S. D. N., ont approuvé la décision du Conseil de faire entrer en vigueur, à l'égard de l'Italie, les sanctions de l'article 16.

Si l'on compare les événements d'octobre 1935 avec ceux de juillet et août 1914, on ne peut manquer de cons-

tater qu'il y a eu quelque chose de changé. L'assassinat de Serajevo et l'invasion de la Belgique divisaient l'Europe en deux camps opposés; l'invasion de l'Italie dans un Etat qui n'était pas européen, qui n'était peut-être même pas un Etat tout court, a réuni la presque unanimité des Etats Membres de la Société des Nations contre l'agresseur. Beaucoup ont parlé de la victoire de la notion de solidarité internationale sur celle de souveraineté absolue. On peut en conclure que beaucoup d'Etats, sans renoncer aux prérogatives de leur souveraineté propre, ont admis l'existence immédiate d'obligations internationales découlant de la nécessité de faire respecter un ordre établi.

La conquête éthiopienne aura été la première expérience d'application des sanctions. Et pourtant, depuis 1919, plusieurs affaires s'étaient présentées comme pouvant mettre en jeu le mécanisme de l'article 16.

C'est à l'occasion du conflit entre la Yougoslavie et l'Albanie, en 1921, qu'on en a parlé pour la première fois. Devant le Conseil de la Société des Nations, le Délégué serbe plaidait sa cause en ces termes : « l'article 16, en sa partie essentielle, prévoit seulement le cas d'une guerre que feraient des Membres de la S. D. N. contrairement à ses engagements. Le seul fait de la non-exécution d'un des engagements résultant du Pacte ne serait pas de nature à modifier l'application de cette partie essentielle de l'article 16 ». Le Conseil, sans engager le débat au fond, consacra la thèse serbe de l'acte négatif non générateur de sanctions et, prudemment, écarta le principe de l'application de l'article 16, jugé trop dangereux.

En 1923, les Italiens bombardent l'île de Corfou et l'occupent. M. Politis, représentant de la Grèce, base son

argumentation contre l'Italie sur l'article 15; mais il ajoute : « comme nous nous trouvons en présence d'actes de violence qui ont été commis quelques heures seulement après l'avis donné par le Gouvernement hellénique, on peut se demander si l'on ne se trouve pas en présence de l'hypothèse prévue par l'article 16 du Pacte ». Le délégué grec n'en affirmait pas très catégoriquement l'applicabilité, et cette fois encore, le Conseil écarta le principe de son application.

Dans l'affaire sino-japonaise, les sanctions ne jouèrent pas non plus; mais on a fait remarquer, par une argumentation juridique très forte, que la Chine n'avait, à aucun moment, demandé, soit au Conseil, soit à l'Assemblée de la S. D. N., d'appliquer l'article 16, et que les relations diplomatiques n'avaient jamais été rompues entre ces deux Etats. D'autre part aux termes des Traités en vigueur entre la Chine et le Japon, ce dernier avait un droit de garnison très étendu sur le territoire chinois.

Dans l'affaire du Chaco, les conditions dans lesquelles s'est engagé le conflit étaient si obscures, qu'il eût été impossible de déterminer qui, du Paraguay ou de la Bolivie, était l'agresseur.

Enfin, la non-application de l'article 16 à l'Allemagne lorsque, en mars 1935, elle se déclara libre de ne pas limiter ses armements, en violation flagrante du Traité de Versailles, résulte de l'adoption de la thèse britannique de l'acte négatif, invoquée déjà dans le conflit albanoserbe : le seul fait de ne pas exécuter un des engagements résultant du Pacte ne peut, par lui-même, entraîner l'automatisme du jeu de l'article 16.

Il a donc fallu le conflit italo-abyssin pour que fut déclenché, pour la première fois, le mécanisme des sanc-

tions. Les controverses juridiques auxquelles il a donné lieu et ont permis de mettre en lumière les conditions d'application des sanctions.

Dès le lendemain de sa création, la Société des Nations avait d'ailleurs cherché à en préciser les modalités d'application. L'Assemblée, saisie en 1921 d'une proposition sur la création d'une Commission Internationale du Blocus, en confia l'étude à une sous-commission; de ses travaux, sont sorties les Résolutions du 4 octobre 1921. Celles-ci, relatives surtout aux conditions de fonctionnement de l'article 16, pas plus que les amendements, n'ont été ratifiées. Elles n'ont que la valeur de suggestions mais elles ont le mérite d'avoir résumé et clarifié le système des sanctions.

L'article 16, dans son premier paragraphe, pose le principe des sanctions économiques, des sanctions militaires dans le deuxième paragraphe; le troisième est relatif à l'appui financier mutuel, et le quatrième à l'exclusion d'un Membre pour contravention à l'un des engagements résultant du Pacte. Seul le paragraphe 1^{er} nous intéresse directement : « si un Membre de la Société des Nations recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tous autres Etats, Membres ou non de la Société ».

Les Résolutions de 1921 ont permis d'éclaircir quatre questions, que l'on groupe généralement dans l'ordre suivant :

1°) Dans quelles conditions y a-t-il lieu à sanctions ?

2°) A qui appartient-il de décider s'il y a lieu à sanctions ?

3°) A quel moment appliquer les sanctions et par qui les faire appliquer ?

4°) Comment appliquer les sanctions ?

La première question présente un intérêt juridique indiscutable : l'état de guerre est-il une question de fait ? On a admis qu'il n'y aura pas guerre tant qu'un Etat membre n'aura pas, lui-même, accompli des actes de guerre contre l'Etat en rupture de pacte. Il en découle la conclusion que l'application des sanctions est liée à la définition de l'agresseur, dont le critérium peut être ramené à la violation de la frontière de la victime en état de légitime défense.

A la deuxième question, on a répondu que c'est le Conseil, émanation restreinte de l'Assemblée et, par conséquent, plus facilement convocable, qui décidera si un Etat a recouru à la guerre contrairement aux obligations souscrites dans le Pacte.

La troisième question ne présente guère de difficultés : appliqueront les sanctions les Etats qui les auront votées et ceux qui, n'étant pas Membres de la S. D. N., auront néanmoins déclaré vouloir participer aux sanctions.

C'est la quatrième question : comment appliquer les sanctions ? qui soulève le problème le plus délicat. Les Etats qui les auront votées devront adopter des mesures individuelles, conformes aux recommandations de la S. D. N. Pratiquement, et afin de préciser ces mesures, il

sera nécessaire de les coordonner. C'était le but de la Commission Internationale du Blocus de 1920. C'est ce à quoi, d'autre part, s'est employé le Comité de Coordination des sanctions prévues contre l'Italie en 1935. Ce Comité, créé le 10 octobre sous le nom de « Conférence des Etats membres de la S. D. N. pour l'application de l'article 16 », a présenté au Conseil cinq propositions relatives à l'application des sanctions économiques :

1°) Embargo sur les armements, munitions et matériel de guerre vers l'Italie, et levée de l'embargo vers l'Ethiopie;

2°) Mesures financières contre l'Italie;

3°) Prohibition de l'importation de marchandises italiennes;

4°) Embargo sur certaines exportations vers l'Italie de matières premières utilisables pour la guerre;

5°) Organisation de l'appui mutuel.

Dans l'ensemble, ces propositions ont été adoptées par les Membres de la Société des Nations.

Le Comité de Coordination limita ainsi à quelques points précis les conditions d'application des sanctions économiques. La question de l'embargo sur le pétrole à laquelle s'attacha le Comité des Dix-Huit, émanation du Comité de Coordination, était difficile à résoudre : c'est, en effet, de l'attitude des Etats-Unis, Etat fondateur et non Membre de la S. D. N., que dépendait sa solution; la déclaration de neutralité, faite par la Commission des Affaires Etrangères du Sénat, de n'interdire la fourniture de combustible aux belligérants que par des navires américains, entraîna en mars 1936 l'ajournement de la question par le Comité des Dix-Huit.

Le problème de la fermeture du Canal de Suez pou-

vait rentrer dans le même ordre d'idées, et dès le début de la campagne italienne en Abyssinie, plusieurs organes de presse britannique ne manquèrent pas de le souligner. L'article 16 prévoit « la rupture des relations commerciales ou financières ». Ses adeptes soutenaient que la fermeture du Canal aux navires de l'Etat en rupture de pacte rentrait dans le champ d'application de l'article 16 : il fallait rompre avec l'agresseur toutes relations commerciales. Les sanctionnistes ont soutenu, avec logique, que si l'on avait coupé le « cordon ombilical » qui permettait à l'Italie d'envoyer ses troupes en Erythrée, on aurait fait un pas sérieux dans la voie de l'apaisement du conflit, en conformité avec l'article 16 du Pacte. L'interruption pratique des communications semblait être une mesure radicale de nature à pouvoir empêcher, ou tout au moins sérieusement retarder, l'évolution belliqueuse du conflit. Il faut remarquer cependant que la fermeture de Suez n'aurait pas conduit l'Italie à une interruption obligatoire de ses communications avec l'Afrique, car elle pouvait faire emprunter à ses navires la voie, beaucoup plus longue mais praticable tout de même, du Cap sud-africain.

Mais le principe de l'ouverture absolue du Canal de Suez étant consacré par la Convention internationale sur le libre usage du Canal de Suez du 29 octobre 1888, il fallait, pour que cette mesure put être considérée comme une application de l'article 16, lui trouver une raison juridique. Il fallait trouver à ce système d'esprit sanctionniste une base légale pour permettre à la Société des Nations et au Comité de Coordination des Sanctions de l'examiner; il fallait trouver une justification juridique à son application éventuelle. C'est du Pacte même que les par-

tisans de cette thèse sanctionnistes tirèrent leurs meilleurs arguments.

SECTION II. — LA THÈSE DE L'ABROGATION DE LA CONVENTION DE CONSTANTINOPLE PAR L'ARTICLE 20 DU PACTE DE LA S. D. N.

Ces arguments ont été, pour la première fois, mis en lumière dans un débat à la Chambre des Communes le 7 juin 1935. L'honorable Major Attlee, Chef de l'Opposition travailliste, posa nettement le problème en demandant au Lord du Sceau privé (M. Eden) s'il ne convenait pas de dire clairement à l'Italie que dans l'éventualité d'une agression, elle ne pourrait user du Canal, et de faire immédiatement cette déclaration, car « plus le temps passe, plus la question de prestige militaire empêchera d'arriver à un règlement pacifique du conflit ».

M. Mander lui succéda à la tribune et exposa son système d'abrogation de la Convention de 1888 par le Covenant : « il est parfaitement vrai, disait-il, qu'en vertu du Traité de 1888, le Canal doit être ouvert en temps de paix comme en temps de guerre aux navires de toutes les Nations. Mais je soutiens que l'article 20 du Pacte — abrogation des engagements qui sont en opposition avec lui — a abrogé ce Traité. Si la Société des Nations envisage donc d'agir en ce sens, la Grande-Bretagne ou la France, ou quelqu'autre Puissance intéressée au Canal, serait tout à fait compétente pour agir à l'effet d'empêcher que les forces militaires de l'Etat agresseur ne traversent le Canal ».

Sir A. Wilson fit remarquer que cette sanction parti-

culière serait la plus complète et la plus difficile à appliquer, tout en déplorant d'ailleurs que l'Angleterre voulut en préciser une par anticipation.

Ces divers discours furent commentés quelques semaines plus tard dans le « Law Times » qui, le 27 juillet 1935, résumait clairement les arguments de cette thèse : l'article 20, disait l'auteur de cet article, abroge la Convention de 1888 et notamment l'article 1^{er}, comme étant incompatible avec le sens et l'esprit du Covenant, dont l'article 16 prévoit formellement la « rupture de toutes relations commerciales ou financières » avec l'Etat Membre en rupture de pacte. La fermeture du Canal doit rentrer dans le cadre de ces mesures de rupture des relations économiques. L'auteur de l'article proclame que la Grande-Bretagne est la Puissance protectrice du Canal depuis que les Traités de Versailles et de Lausanne lui ont officiellement accordé ce droit et qu'en conséquence, elle avait le droit d'en assurer la défense; notamment, l'Italie, Etat en rupture de pacte, n'aurait pas à se plaindre si la Puissance protectrice, en application des principes sanctionnistes de l'article 16, lui fermait le Canal. Il s'agirait d'« un mandat pour l'Angleterre ou pour la France, ou pour ces deux Puissances à la fois, pour fermer le Canal aux navires belligérants et aux forces armées ».

Il est curieux de remarquer que cette tendance aboutissait nettement à la reconnaissance de la neutralisation qu'en 1888 l'Angleterre repoussa formellement; c'était, en tout cas, une confusion très nette entre les droits de la défense du Canal attaqué, et la possibilité de bloquer son entrée à une Puissance qui ne l'attaque pas. C'est, d'ailleurs, uniquement sur le terrain de la défense, nous l'avons vu, que se basa l'Angleterre pour demander à la

France de l'aider en février 1915 à fermer le Canal aux navires des Puissances centrales; en l'occurrence, l'Italie n'a jamais manifesté aucune intention belliqueuse à l'égard du Canal ou des ouvrages et bâtiments de la Compagnie Universelle du Canal de Suez.

Avec les progrès croissants de l'avance italienne et sa pénétration méthodique dans les déserts du Tigre et du Hoggar jusqu'aux alentours immédiats d'Addis-Abéba, l'opinion anglaise s'émut visiblement. D'un ensemble d'initiatives privées naquit une nouvelle ligue pour la Ligue, « l'Union britannique pour la Société des Nations »¹. Au mois de mars 1936, « l'Union pour la Société des Nations » prenait officiellement position pour l'application immédiate de toutes les sanctions pouvant être efficaces : au premier rang de celles-ci, elle réclamait la fermeture du Canal de Suez comme s'imposant impérieusement et susceptible de produire des effets radicaux. C'est à cette campagne que répondit quelques semaines plus tard le Secrétaire d'Etat au Foreign Office, M. Eden, de façon très prudente, dans son discours du 6 mai.

Le point de vue officiel du Gouvernement britannique n'a donc été connu que tard, à un moment où la fermeture du Canal ne pouvait même plus avoir d'effets sur le sort définitif des opérations.

Depuis la reconnaissance de l'indépendance de l'Egypte en 1922, le Gouvernement britannique a fait de multiples efforts pour arriver à la conclusion d'un accord anglo-égyptien. Ce n'est qu'en 1936 que Sir Miles Lampson, Haut-Commissaire britannique en Egypte, réussit à faire aboutir les pourparlers avec Nahas Pacha, Chef du

(1) Cf. Gazette de Lausanne, 18 mai 1936. M. Emile Buttica, « Peut-on fermer le Canal de Suez ? »

Wafd et Président du Conseil égyptien. Le Traité anglo-égyptien signé le 24 août 1936 reconnaît, en principe l'indépendance de l'Egypte; mais le Gouvernement britannique est resté formel sur un point : le maintien de ses troupes dans la zone du Canal de Suez.

Les Traités de 1919 avaient réglé la situation de la Grande-Bretagne comme nouveau suzerain de l'Egypte succédant à la Porte, et ainsi subrogée dans tous les droits appartenant au Gouvernement ottoman, notamment ceux relatifs à la protection du Canal de Suez. Aussi, sur ce point, le Gouvernement britannique estime-t-il en sa faveur que la Convention de 1888 est encore en vigueur, quoique l'Egypte n'y soit pas partie, puisque seul le Gouvernement turc fut au nombre des signataires en sa qualité de suzerain de l'Egypte. En conséquence, la Grande-Bretagne se considère, après le Gouvernement égyptien, comme défenseur immédiat du Canal; le fait qu'elle se soit réservée tous droits de défense militaire de la zone de Suez lui permettait de penser qu'elle pourrait faire la police de toute cette zone vis-à-vis de tous autres Etats. Le Gouvernement britannique estimait ainsi que le Pacte Briand-Kellog, par exemple, qui interdit formellement le recours à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale et voulait aboutir à sa « mise hors la loi », lui permettrait d'interdire l'accès du Canal à un Etat reconnu agresseur, c'est-à-dire en rupture de pacte.

Cette thèse de la fermeture a été également soutenue par les Américains, notamment par M. Hoskins, dans la revue américaine « Foreign Affairs », en octobre 1935. L'ensemble de cette thèse a été rappelé dans un rapport extrêmement complet publié au « Geneva Research Centre » en septembre dernier, par M. Raymond Leslie

Buell, président de l'« american foreign policy association »¹. On peut le résumer ainsi : tout Etat membre de la Société des Nations s'engage à remplir intégralement tous ses engagements, notamment ceux résultant de l'article 16, qui priment toutes obligations des traités commerciaux ou économiques, et obligent à l'application intégrale des sanctions vis-à-vis de tout Etat qui aura été reconnu agresseur par un vote du Conseil. Dès lors, un Etat lié par le Pacte ne peut plus invoquer sa bonne foi en vertu d'un traité incompatible avec le Pacte, puisqu'il a pris l'engagement de remplir fidèlement toutes les obligations contenues dans le Pacte et essentiellement celles résultant de l'article 16. C'est bien le sens du paragraphe 1^{er} de l'article 20, qui précise : « Les Membres de la Société reconnaissent chacun, en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes, et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables ». Plusieurs internationalistes notoires allaient même jusqu'à reconnaître à cette abrogation un caractère d'efficacité immédiate qui aurait entraîné « ipso facto » la suppression de l'obligation incompatible. C'est notamment l'opinion de MM. Oppenheim², Mac Nair, Schücking et Wehberg, et Gonsiorowsky.

Enfin, les « abrogatistes » de la thèse anglo-américaine, si nous pouvons employer ce mot, tirent argument du rapport donné par le Sous-Comité juridique de la Société des Nations à la session des 11 et 19 octobre 1935,

(1) « The Suez Canal and the League of Nations. » Rapport de N. Raymond Leslie Buell, publié par le « Geneva Research Centre » et traduit dans la Revue Générale de Droit International. Janvier et février 1936. Pages 50 à 76.

(2) Cf. Oppenheim « International Law. » Londres 1928. Vol. 1, P. 345.

rapport qu'il est intéressant d'étudier par analogie (puisqu'il avait trait à la liberté de communication de Gothard), bien qu'il ne s'en soit dégagé aucune solution précise. En voici les termes :

« Le Sous-Comité juridique, saisi de la question de savoir si « l'existence des conventions internationales comportant des dispositions relatives à la liberté des communications et conclues avec les Etats non-membres de la Société des Nations, fait obstacle à la possibilité pour les Membres de la Société de prendre toutes mesures d'interruption ou de contrôle du transit qui seraient nécessaires en vue d'appliquer les dispositions de l'article 16 du Pacte »,

est d'avis que

« dans l'hypothèse envisagée, les Membres de la Société des Nations peuvent, tout au moins s'il s'agit de conventions antérieures au Pacte, se trouver en présence de deux obligations, l'une vis-à-vis de la Société des Nations et résultant de l'article 16 du Pacte, et l'autre vis-à-vis d'un Etat non Membre de la Société des Nations et partie aux conventions visées ».

« La Société des Nations, comme telle, n'a pas à apprécier la valeur de la seconde obligation. Mais pour ce qui la concerne, elle a le droit de considérer que chacun de ses Membres ne saurait se dégager des obligations résultant de l'article 16 du Pacte en invoquant les engagements à assumer vis-à-vis d'un pays tiers ».

Il serait présomptueux de vouloir s'appropriier entièrement un texte qui, dans un sens comme dans l'autre, garde une sage prudence sibylline; il semble bien qu'on ne puisse, en réalité tirer aucune conclusion positive de ce vœu exprimé si prudemment par le Sous-Comité juridique.

CHAPITRE II

La thèse franco-germano-italienne de l'illicéité de la fermeture du Canal.

Les défenseurs de la thèse de la liberté de navigation dans le Canal, en conformité avec le Statut international de 1888, internationalistes allemands, français et italiens, invoquent deux sortes d'arguments. Les uns répondent directement, et par « a contrario », à ceux de la thèse anglo-américaine, les autres lui sont entièrement étrangers et se basent sur les principes directeurs des règles du droit international. Nous les examinerons successivement.

SECTION I. — ARGUMENTS D'ORDRE GÉNÉRAL.

§ 1. — *La maxime « Pacta sunt servanda ».*

Reprenant tout d'abord de vieilles notions juridiques, les défenseurs de la non-fermeture soulignent la valeur d'application de la règle « pacta sunt servanda » dont doit directement bénéficier la Convention du 29 oct. 1888.

Toute règle de droit trouve son fondement dans la conscience juridique des parties, dans leur intention réciproque. « Les conventions font la loi des parties », dit l'article 1134 du Code civil. Le pacte est la consécration de l'expression de volonté des parties, c'est le cadre ri-

gide et formel qui enchâsse la manifestation de leur accord et qui tient toute sa valeur de leur seule intention.

La maxime « *pacta sunt servanda* » n'est que la reproduction en droit international de la règle du droit interne. Le fondement en reste toujours le respect dû aux conventions, la fidélité aux engagements pris. C'est une nécessité des relations intersociales, nécessité qu'il suffit de transposer dans le domaine des relations inter-étatiques; il n'y aurait aucun commerce international assuré, aucune vie internationale possible si les traités internationaux n'étaient pas respectés.

Cette fidélité à l'engagement souscrit est encore plus nécessaire en droit international.

« Le respect des traités est un principe nécessaire, plus nécessaire en droit international public que celui du respect des contrats dans le droit privé, constate M. Fauchille, car il n'y a pas encore vraiment de pouvoir supérieur pour contraindre à l'exécution. Le respect des traités supprimé, tout le droit international s'écroule et s'effondre au milieu du choc et de la tourmente des intérêts contradictoires ».

Depuis l'origine des premières relations entre les hommes, le principe « *pacta sunt servanda* » a d'ailleurs été reconnu; il est, au cours des âges, devenu le pilier fondamental de ce que l'on est convenu d'appeler la morale internationale consacrant les principes de stabilité, de fixité et de fidélité à la parole donnée.

Les rédacteurs du Pacte de la Société des Nations l'ont inséré dans le préambule qui porte en effet : « les autres parties contractantes considérant que pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sécurité, il importe... de faire régner la justice

et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés, adoptent le présent Pacte qui constitue la Société des Nations ».

Mais il est certain qu'un traité conclu sans limitation de temps ne conserve souvent pas sa force exécutoire du simple fait que les circonstances ayant changé avec les bouleversements de l'histoire et du temps, son objet disparaît parfois; il devient alors caduc.

Le principe « *omnis conventio intelligitur, rebus sic stantibus* » est venu tempérer la rigueur d'application absolue de la règle « *pacta sunt servanda* ». La *clausula* « *rebus sic stantibus* » est un correctif logique dont l'adjonction est toujours sous-entendue à la conclusion d'un accord et à la rédaction d'un texte; si les circonstances se transforment, si l'objet du traité devient de ce chef inutile, vain ou inexistant, l'existence du traité suit alors la même caducité lorsqu'aucun changement n'intervient dans la situation internationale des parties et dans la nature des obligations qu'elles se sont librement consenties. Alors, la règle « *pacta sunt servanda* » conserve sa pleine validité.

Or, il ne paraît pas qu'il y ait le moindre changement dans la situation du Statut international du Canal ou dans la position juridique des co-signataires. L'objet de la Convention, loin d'être supprimé, ou amoindri, se trouve, au contraire, plus que jamais renforcé : assurer la sûreté des communications dans le Canal, empêcher qu'aucune atteinte ne soit portée à la continuité nécessaire du commerce mondial.

Depuis le début du siècle, l'importance croissante du trafic nord-sud, l'apparition et le développement intensif

ensuite du courant commercial sud-nord, ont confirmé et amplement justifié la nécessité de réalisation de ce but d'ordre tout économique.

La clause « *rebus sic stantibus* » s'applique ici dans toute sa valeur d'affirmation positive; il n'y a pas d'incidence sur la Convention, il n'y a qu'un renforcement de son objet.

Un pacte peut, d'autre part, perdre sa force exécutoire d'application du chef de la dénonciation d'un co-signataire, si elle est régulièrement prévue; rien de tel ne s'est produit pour Suez.

Un pacte peut perdre sa valeur par l'exécution, l'arrêté d'un terme, la réalisation d'une condition résolutoire; rien de tel encore.

Il ne resterait donc pour faire perdre son caractère exécutoire à la Convention internationale régissant le Statut du Canal de Suez, qu'une hypothèse trouvant sa base dans la valeur de l'expression des volontés : l'accord des parties sur son inutilité et l'abrogation pure et simple, ou l'abrogation par un nouveau traité.

Il semble, au contraire, que, plus que jamais, l'importance économique du Canal justifie et renforce l'application de la Convention. L'adage « *pacta sunt servanda* » lui conserve sa pleine validité.

§ 2. — *La survivance du principe de neutralité.*

L'Italie a, d'autre part, dès le commencement des débats relatifs à l'éventualité d'une mesure tendant à fermer le Canal de Suez, signifié son étonnement de voir qu'on voulait appliquer des sanctions à son endroit alors

qu'il n'en avait nullement été question pas plus dans le conflit sino-japonais que dans l'affaire du Chaco.

Le conflit italo-abyssin présentait cependant sur le point de la qualité des belligérants, tous deux membres de la Ligue, un caractère d'exacte analogie avec ces deux affaires.

L'Italie conteste d'ailleurs que la fermeture du Canal de Suez puisse être considérée comme une sanction rentrant dans le cadre de l'article 16; la neutralité du transit du Canal ne saurait être déclarée brutalement et unilatéralement inopérante parce que le principe de neutralité a dû céder la place, dans l'esprit des auteurs du Covenant à celui de la sécurité collective.

En effet, depuis la guerre mondiale, malgré les dispositions de l'article 20, les Etats ont toujours agi selon les règles de la neutralité, en reconnaissant ainsi la justification pratique. La Suisse a été admise à la Société des Nations en 1920, avec la reconnaissance formelle que la garantie de sa neutralité et de l'inviolabilité de son territoire serait assurée, comme se justifiant amplement par les intérêts de la paix générale.

Le Traité de Paris a également réglementé, sous le signe de la neutralité, le Statut des zones de démilitarisation. La disparition du principe de neutralité, sa mise hors la loi internationale par le Covenant, n'est qu'un souhait qui ne saurait équitablement s'appliquer à Suez. Il serait donc absurde de prétendre que, juridiquement, le Statut de neutralité du Canal de Suez doive être déclaré inopérant en lui-même, et inapplicable et que, de ce chef, le Régime international du Canal doive être soumis aux prescriptions de l'article 16.

D'ailleurs, depuis 1919, le principe de liberté des com-

munications a été maintes fois consacré : le Statut de Barcelone en a codifié les règles pour les voies fluviales. L'affaire du « Wimbledon » a permis d'en préciser la portée pour les canaux internationaux.

La décision intervenue le 17 août 1923, en cette affaire, doit être interprétée dans le sens du respect de la liberté internationale de passage, par comparaison avec le Statut déjà existant des grands canaux internationaux.

En 1921, durant la guerre russo-polonaise, un navire chargé de munitions et de matériel de guerre destinés à la Pologne via Dantzig, se vit interdire le passage du Canal de Kiel par les Autorités allemandes. L'article 381 du Traité de Versailles, qui établit le régime international du Canal de Kiel, expose que celui-ci sera toujours ouvert aux navires de guerre ou de commerce, sans distinction de pavillon, sauf si l'Allemagne se trouve en état de guerre. Or, le Gouvernement germanique n'était nullement partie dans le conflit russo-polonais; le Canal de Kiel fut cependant fermé au navire « Le Wimbledon » par les Autorités allemandes.

La Cour Permanente de Justice Internationale saisie du litige, déclara l'action du Gouvernement illégale et contraire au principe de liberté des communications qui avait été consacré en 1919, dans son application au Canal de Kiel. La décision de la Cour de La Haye a ainsi énergiquement rappelé que les canaux internationaux, réglementés comme tels, doivent toujours rester libres et ouverts. La seule condition qui fasse, en effet, différer le Statut de Kiel de celui de Suez, à savoir la possibilité de fermeture par l'Allemagne si elle se trouvait en état de guerre, n'était pas réalisée; on peut donc dire qu'indubi-

tablement, la Cour permanente a confirmé les termes formels de la Convention de 1888.

Il paraît toutefois normal de se demander jusqu'à quel point les accords de neutralité doivent être entièrement soumis quant à leur valeur intrinsèque et à leur existence au critérium de licéité ou d'illicéité des conflits. Leur but et leur caractère de neutralité doivent leur éviter d'être soumis à cet examen préliminaire qui, s'il se justifie judicieusement pour les conflits, ne saurait trouver une application lorsqu'il s'agit d'accords destinés essentiellement à limiter ou à atténuer les conflits par un statut de neutralité reconnue.

Le principe de la neutralité est d'ailleurs peu à peu sorti de l'exil où les promoteurs de la sécurité collective de 1919 avaient souhaité le voir à jamais confiné.

La guerre civile de l'Espagne en a fait ressortir la nécessité. La constitution à Londres, à la suite des déclarations à Genève du Ministre des Affaires Etrangères français, du Comité de non-intervention en est la conséquence; il s'agit évidemment ici de non-intervention dans les affaires d'ordre interne et personnel d'un Etat et ce n'est, en ce sens, que le corollaire logique du principe de souveraineté. Mais, à la vérité, le problème dépasse cette seule question du statut interne de l'Etat espagnol. Les ingérences sous forme de propagande ou d'appuis déguisés, et même non déguisés, d'autres puissances ont montré la nécessité qu'il y avait de circonscrire à la Péninsule Ibérique ce conflit d'ordre interne, menaçant de donner naissance à un conflit d'envergure mondiale.

Après la France, l'Angleterre invoquait la neutralité, et il n'est pas sans intérêt de noter que, sous l'influence des seules circonstances, cette grande puissance, qui quel-

ques mois plus tôt, dans le conflit éthiopien, se posait en champion de la neutralité collective, affirmait en novembre 1936 sa décision de suivre une politique de neutralité. Dans un discours, qui compte certainement parmi les plus fermes qu'il ait jamais prononcés, le Secrétaire du Foreign Office, Mr. Eden, en définissant le 20 novembre l'attitude britannique vis-à-vis du conflit espagnol, a souligné qu'en l'espèce la non-intervention et la neutralité étaient un devoir qui s'imposait.

Banni en 1919, le principe de neutralité a, en réalité, plusieurs fois depuis la rédaction du Covenant, trouvé sa saine application.

Il est la base de la Convention de Constantinople et s'oppose, par conséquent, à ce que l'article 16 du Pacte puisse s'appliquer au Canal de Suez.

§. 3. — La thèse germano-italienne rappelle également que le Covenant lui-même préconise le respect de la liberté des communications. L'article 23, alinéa 2, prévoit en effet que les Etats membres « prendront toutes les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit ». Il y aurait donc une certaine étrangeté et une très nette contradiction à vouloir faire abroger le principe de liberté des communications stipulé par l'article 23 du Pacte, par l'application d'un autre article du même Pacte, en l'occurrence l'article 16 relatif aux sanctions.

SECTION IV. — RÉFUTATION DÉTAILLÉE DE LA THÈSE
SANCTIONNISTE.

§ 1. — *Reconnaissance de la Convention de Constantinople par les Traités de paix de 1919.*

C'est du même esprit que participe l'argument essentiel qui tend à réfuter la prétendue incompatibilité entre la Convention de Constantinople et le Covenant. Il tire en effet sa force du fait que les traités de paix d'après-guerre ont tous reconnu dans les divers articles relatifs aux conventions ou accords internationaux qui conservent toute leur force exécutoire, la Convention de Constantinople du 29 octobre 1888, comme effectivement et obligatoirement valable.

Le Traité de Versailles stipule par deux fois que la Convention internationale de 1888 doit rester en vigueur. L'article 152 précise en effet : « l'Allemagne consent, en ce qui la concerne, au transfert au Gouvernement de Sa Majesté Britannique des pouvoirs conférés à Sa Majesté impériale le Sultan par la Convention signée à Constantinople le 29 octobre 1888, relativement à la libre navigation du Canal de Suez ».

Et l'article 282 reconnaît à son tour : « dès la mise en vigueur du présent Traité, et sous réserve des dispositions qui y sont contenues, les traités, conventions et accords plurilatéraux, de caractère économique ou technique, énumérés ci-après, et autres articles suivants, seront applicables entre l'Allemagne et celle des puissances alliées et associées qui y sont parties... : 11° Convention du 29 octobre 1888 relative à l'établissement d'un régime définitif destiné à garantir le libre usage du Canal de Suez ».

Il en est de même à l'alinéa 10 de l'article 234 du Traité de Saint-Germain avec l'Autriche, et à l'alinéa 6 de l'article 89 du Traité de Lauzanne du 24 juillet 1923, sous réserve des dispositions de l'article 19 qui a trait aux prérogatives qui doivent revenir à l'Egypte, en tant que souverain territorial.

Comment pourrait-on donc admettre que les traités de paix qui contiennent tous en guise de préambule initial le Pacte de la S. D. N., qui en fait partie intégrante, comment pourrait-on admettre que les traités de paix puissent établir une incompatibilité entre la Convention de 1888 et l'article 20 du Covenant et mettre ainsi deux articles du même traité en contradiction flagrante l'un avec l'autre ?

Les Traités de 1919, en reconnaissant la validité de la Convention internationale de Constantinople, en ont donc consacré la pleine force exécutoire¹.

§ 2. — *Y a-t-il une incompatibilité juridique entre la Convention internationale de Constantinople et le Pacte de la Société des Nations ?*

Il faut d'ailleurs approfondir le sens de l'article 20 du Pacte pour chercher s'il peut vraiment exister une incompatibilité juridique entre la Convention de Constantinople et le Covenant; c'est ce que nient les internationalistes italiens. Dans un article, malheureusement non signé, de la revue « Affari Estari », numéro du 15 juin 1935, on trouve l'essentiel de l'argumentation qui soutient qu'il n'y a pas et qu'il ne peut pas y avoir incompatibilité.

(1) Cet argument essentiel et irréfutable fut solennellement, rappelé par M. Mussolini dans la déclaration qu'il fit au journal anglais, le « Daily Mirror, » le 23 août 1935.

En effet, l'article 20 ne saurait se comprendre sans l'article 21 qui le complète et qui stipule : « les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales, comme la Doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte ». En précisant les cas de compatibilité admis, l'article 21 permet de dégager par « a contrario » quels sont les cas d'incompatibilité prévus; ce sont les traités d'alliance, d'entente ou d'obligation d'assistance militaire, puisqu'il est établi une distinction pour les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales, dont la Doctrine de Monroe est citée comme le prototype. Sans avoir à discuter sur le caractère de maintien de la paix que peut présenter la Doctrine de Monroe, ou sur sa conformité avec la déclaration de suppression des statuts de neutralité (ce à quoi s'est largement employée la thèse italienne), on comprend fort bien cependant que certains auteurs allèguent que la Doctrine de Monroe semble aller plus ouvertement contre l'esprit du Covenant qu'une disposition d'un traité antérieur visant la liberté de garantie des communications, qui se trouve formellement reconnue à l'article 23, alinéa e), du Pacte.

SOUS SECTION 1. — LES SOLUTIONS DOCTRINALES
A L'INCOMPATIBILITÉ DES NORMES.

Mais le véritable problème de l'incompatibilité doit se poser sur un plan uniquement juridique. C'est un problème de désaccord, d'antinomie entre deux règles juridiques. En présence de deux normes se contrariant ou

s'opposant, quelle solution pourra-t-on adopter ? Les auteurs du droit des gens se sont depuis longtemps déjà préoccupés de cette question : Gentilis examinait l'hypothèse de la validité d'un traité d'alliance tripartite, lorsque deux des contractants se trouvent en guerre l'un contre l'autre. Il concluait que la validité de ce traité devenait nulle et caduque vis-à-vis du troisième Etat co-contractant, dont l'attitude serait alors dictée par les obligations antérieurement souscrites avec l'un des deux Etats en guerre.

Grotius proposait à cette question purement doctrinale une solution plus juridique : l'examen de la licéité de la guerre devait seule décider ; le critérium de la guerre juste indiquerait envers quel Etat allié l'Etat tiers conserverait ses obligations d'assistance ¹.

Vattel s'attacha surtout au critère de l'antériorité, donnant la préférence au traité le plus ancien en application de l'adage « *Prior in tempore, potior in jure* ».

Les auteurs modernes du droit des gens ont essayé de dégager une solution unique de ces divers critères, dont la diversité souligne la difficulté du problème. Le Professeur Anzilotti distinguait plusieurs cas, se référant soit à l'antériorité, soit à l'incidence sur le droit créé dans un ordre juridique de nature différente. Son étude synthétique, très savante, l'oblige à conclure qu'il n'existe pas de « règles générales de droit international en la matière » ².

L'éminent juriste autrichien Kelsen a consacré un développement très complet au conflit des normes ; son système normativiste schématisé par la pyramide à qui il a

(1) Grotius. « *De jure belli ac pacis* » Chap. XV § 13.

(2) Cours de Droit international, Traduction Gidel, Tome I. Pages 417, 420.

donné son nom, devait tout naturellement l'amener à essayer de déduire une règle fixe permettant de donner une solution indépendante des cas d'espèce. Mais son étude s'est surtout limitée aux rapports du droit interne avec le droit international, et à l'incidence des règles de l'un sur les principes de l'autre.

Si le système kelsénien aboutit à la prédominance de principe des normes internationales, il ne permet cependant pas d'apporter une solution au conflit des normes spécifiquement internationales. Une seule règle a pu s'en dégager : celle de la supériorité hiérarchique. Une règle de degré inférieur doit s'incliner devant une règle de degré supérieur. Cette solution s'applique aisément en droit interne, où la hiérarchisation lui fournit un cadre tout naturel. Si les règles contradictoires émanent du même organe, la règle « *lex posterior derogat priori* » s'appliquera, la pratique n'omet d'ailleurs jamais de le rappeler par la clause d'abrogation insérée. Le dernier article d'une loi nouvelle spécifie toujours l'abrogation des lois antérieures ayant trait au même objet. Si les normes contradictoires émanent d'organes différents, le principe de la hiérarchisation jouera : une loi constitutionnelle l'emporte sur une loi ordinaire, un loi ordinaire prime un règlement.

Le droit privé édicte une solution qui s'applique automatiquement et se traduit par l'abrogation ou l'exclusion. Le droit public peut aussi, en raison de sa précision, faire jouer un mécanisme de solutions proposées et fixées. Le droit international privé a institué tout un système de solutions en réponse aux conflits des lois qui nuisent au commerce juridique.

Le droit international public ne peut ramener les conflits à un système d'exclusivité hiérarchique : il est facile

d'en comprendre l'inapplicabilité dans un domaine où le principe essentiel établit la seule validité de la technique conventionnelle et la négation de toute influence supérieure au pouvoir de souveraineté des Etats.

L'accord des sujets de droit est la seule règle fixe du droit des gens. Les normes qui résultent de cet accord des volontés ont toutes la même valeur juridique et sont égales entre elles. « Le droit des gens est un droit de coordination et non un droit de subordination », selon la forte définition de M. le Professeur Rousseau.

L'incompatibilité des normes internationales se présente surtout sous la forme d'opposition ou d'incompatibilité des traités. Il en existe des cas aujourd'hui moins fréquents : ce sont ceux envisagés par les anciens auteurs relativement à l'alliance d'un Etat C avec deux autres Etats A et B en guerre l'un contre l'autre. Néanmoins, la contrariété des traités particuliers n'est pas rare : l'exemple typique en reste le conflit entre le Traité Hay-Pauncefote de 1901, par lequel les Etats-Unis promettaient à l'Angleterre que tous les navires qui traverseraient le futur Canal de Panama seraient soumis aux mêmes taxes, et le Traité Hay Bruno Varilla de 1903. Par ce dernier Traité, les Etats-Unis accordaient en effet à l'Etat de Panama l'exemption des dites taxes.

L'opposition entre traités collectifs a été récemment mise en lumière par la conclusion du Pacte général de renonciation à la guerre du 27 août 1928. Le Pacte Kellogg est, en effet, en opposition très nette avec le Covenant qui, étudiant en plusieurs articles la licéité ou l'illicéité de la guerre, va jusqu'à en prévoir formellement la réalité dans les sanctions militaires. Il y a tout au moins une évidente contradiction de termes, et de multiples théories

ont été proposées pour tâcher d'adapter juridiquement le Pacte de renonciation à la guerre au Pacte de la S. D. N.

M. Fauchille a longuement étudié le troisième problème d'incompatibilité concernant les traités particuliers en opposition avec les traités collectifs.

Il semble que l'on peut, dans ce cas, conclure par le principe de l'harmonisation : un traité collectif prime un traité bilatéral. « Dans la réalité, constate M. Fauchille, les obligations internationales ne sont pas toutes sur le plan : il y a entre elles une certaine hiérarchie, toutefois difficile à déterminer ».

C'est le cas de toutes les situations de neutralité, condamnées en principe par le Covenant, puisque l'article 16 peut obliger tous les Membres à appliquer les recommandations du Conseil, en vue d'une action collective à exercer contre l'Etat agresseur.

C'est ainsi qu'à la suite de l'admission de l'Allemagne à Genève, un Traité fut conclu le 24 avril 1926 tendant à adapter le Traité de Rapallo de 1922 au Covenant. En effet, celui-ci prévoyait la neutralité de l'Allemagne dans un conflit armé affectant l'U. R. S. S.

Les solutions entre ces divers problèmes d'incompatibilité des normes internationales ne peuvent être données par la Doctrine. Il n'existe en effet aucune règle fixe et immuable en la matière. Aucun des principes généraux du droit ne peut fournir une solution générale capable de trancher d'une façon systématique le problème de la validité. Il y a même parfois opposition entre eux : l'adage « *lex posterior derogat priori* » est contredit par celui de l'antériorité : « *prior in tempore, potior in jure* ».

Aucune règle de droit international ne peut, d'autre part, aider d'une façon systématique à la résolution du

problème de l'incompatibilité : seul l'adage « *pacta sunt servanda* » édicte un principe général. Mais il doit être plutôt considéré comme consacrant la force obligatoire des traités que comme un remède à la contrariété. Loin de fournir en effet une solution de principe, son application risquerait en ce cas de perpétuer l'antinomie et de compliquer encore plus le problème. Il ne peut servir que de règle théorique, et normalement complété par la clause « *rebus sic stantibus* ».

La pratique, en présence de ces difficultés constamment soulevées par l'incidence d'un traité sur un autre de même ordre, ou d'ordre différent, a conduit au système des stimulations conventionnelles. C'est une manière évidemment radicale de supprimer la question, encore n'est-elle pas toujours possible, notamment lorsqu'il s'agit d'un traité spécial antérieur à la norme multilatérale avec qui il est incompatible. Aussi des déclarations de compatibilité sont-elles souvent insérées dans les traités. La formule-type est celle qui s'applique au régime de liberté des communications, formule adoptée par le Statut de Barcelone du 20 avril 1921 sur le régime des voies navigables d'intérêt international, les Conventions de Genève du 9 décembre 1923 sur le régime international des voies ferrées ou des ports maritimes, et dont le texte porte : « La présente Convention ne porte en rien atteinte aux droits et obligations qui résultent des dispositions du Traité de paix signé à Versailles le 28 juin 1919, ou des dispositions des autres traités analogues, en ce qui concerne les Puissances signataires ou bénéficiaires de ce Traité ».

Dans le sens opposé, des clauses formelles d'incompatibilité règlent également les conflits des normes par l'élimination de l'une des deux normes en présence. Ainsi,

sur la question de la neutralité en opposition avec l'article 16 du Pacte, la déclaration du Conseil de la S. D. N. du 13 février 1920 dispose : « Le Conseil de la S. D. N., tout en affirmant le principe que la notion de neutralité n'est pas compatible avec cet autre principe que tous les Membres de la Société auront à agir en commun pour faire respecter ses engagements... ».

En dehors de ces solutions positives, s'inspirant du droit privé, le problème de l'incompatibilité ne peut être réglé par une formule unique. L'ordre juridique international ne peut accepter la rigueur du mécanisme abrogatoire ou subordinatoire de l'ordre juridique interne. Il tend plutôt à la conciliation et à l'ajustement des situations opposées. En présence de deux ordres d'idées, de deux traités en antagonisme, le Droit International, respectant leur origine volontaire conventionnelle, cherchera plutôt à aboutir à la méthode souple de l'adaptation. C'est en ce sens que l'on a essayé d'adapter le Pacte de Paris de 1928 au Covenant : il est certain que les Etats signataires se trouvent liés par deux actes dont les obligations paraissent diamétralement opposées; mais il faut considérer l'esprit même du Pacte, qui n'est évidemment pas de prêcher le recours à la guerre. La guerre « tolérée et permise » est une formule dont l'amendement du Pacte soulignera la conciliation avec le Pacte de Paris de 1928.

Le problème de la compatibilité de la Convention de 1888 avec le Covenant est d'une complexité supérieure, puisque l'on se trouve en présence de l'opposition de deux normes du même degré et de même nature : la Convention de Constantinople est, en effet, une Convention internationale au même titre que l'est le Pacte de la S. D. N. Ce sont deux Conventions dont le but est d'intérêt inter-

national, et à qui le nombre et la diversité des signataires confèrent à valeur égale un caractère international.

On a prétendu que le Pacte pourrait être présumé supérieur, comme relevant d'un esprit de généralité plus étendue, ou comme groupant un nombre d'adhérents plus important. Mais ce n'est pas le nombre des signataires qui saurait entraîner une supériorité; si un traité multilatéral est supérieur à un traité bilatéral, un traité multilatéral ne revêt pas un caractère de supériorité sur un autre traité multilatéral du simple fait qu'il groupe un ensemble de contractants plus élevé. La jurisprudence internationale a eu à s'occuper de la question au sujet de l'affaire du « Wimbledon » en 1923. La thèse allemande, soutenue tout d'abord par M. Schiffer, prétendait que l'Allemagne s'était trouvée forcée de choisir entre deux obligations : celle de sa neutralité, ou celle résultant de l'article 380 du Traité de Versailles relatif au Statut du Canal de Kiel. M. Schuking reprit ensuite cette argumentation en soulignant que l'Allemagne s'était décidée en faveur du principe qui lui paraissait supérieur : le respect de sa neutralité. La Cour de La Haye, appelée à statuer sur le litige, ne s'est pas arrêtée à la subtilité de ce raisonnement et, le 17 août 1923, a précisé dans sa sentence que le Gouvernement allemand, tout en restant strictement neutre, avait le devoir de respecter le Traité de Versailles, en laissant ouvert à tous les navires le Canal dont il devait assurer le régime de neutralité. Ainsi la Cour Permanente n'a pas cru devoir sanctionner la supériorité du droit principiel sur le droit conventionnel. Le principe de la solidarité internationale sanctionné par l'article 16 du Pacte n'est donc pas supérieur à une convention internationale régulièrement conclue et, en l'espèce, à la Con-

vention de 1888. D'ailleurs, on peut remarquer que le problème pourrait aussi bien être inversé : le principe de liberté des communications aurait alors le dessus sur l'article 16 du Pacte.

D'autre part, une norme juridique de généralité plus étendue n'est pas nécessairement de valeur plus forte qu'une norme de généralité moins étendue. Ici encore, la jurisprudence peut permettre de combler la lacune des préceptes doctrinaux. La question du Statut du Danube a permis à la Cour permanente de manifester son opinion. Le Traité de Versailles réglait en 1919 le sort international du Danube. Le Traité particulier était représenté par le Statut du Danube du 23 juillet 1921. L'idée que le traité de 1919 pouvait avoir une portée supérieure avait été plusieurs fois exprimée; mais il semble que cette supériorité répondait plutôt à des fins politiques que juridiques. La Cour, par son avis consultatif N° 14, rendu le 8 décembre 1927, n'a pas admis la primauté du Traité de 1919, de la norme plus générale sur la norme moins générale.

*
**

Devrait-on de même considérer qu'une norme générale l'emporte sur une norme spéciale et doive lui être considérée supérieure ? Il ne le semble pas. L'adage « *lex specialis derogat generali* », sans être érigé en principe immuable et systématique par la Cour, a cependant été consacré par deux fois dans les avis consultatifs N° 11 et N° 20.

La première décision intervint le 16 mai 1925 : il s'agissait du Statut international de la ville libre de Dantzig et, plus spécifiquement, du fonctionnement du service postal polonais dans la ville libre. Le Traité de Versailles

avait donné naissance au Statut de Dantzig. Puis, le 9 novembre 1920, un accord diplomatique avait été signé à Paris entre la Pologne et la Ville libre, accord complété à son tour par le Traité ultérieur de Varsovie, conclu entre les deux mêmes contractants le 24 octobre 1923. Saisie du litige qui, sur la question du service postal, mettait en antinomie le Traité de Versailles, norme générale, avec les Accords spéciaux des deux années suivantes, la Cour rendit son avis consultatif N° 11 : elle décidait que l'Accord spécial, librement et régulièrement conclu entre deux parties, doit l'emporter sur l'accord général en vertu duquel il a été conclu, pour autant que les clauses de celui-ci se trouvent exactement remplies.

Sur le même problème de la compatibilité d'une règle spéciale avec une règle générale, une très intéressante décision jurisprudentielle est intervenue récemment : c'est le Protocole d'union douanière austro-allemand, signé à Vienne le 19 mars 1931, qui en fournit l'occasion. Le Protocole de Vienne paraissait en effet déroger au principe d'indépendance de l'Autriche sanctionné par l'article 88 du Traité de Saint-Germain et par le Protocole de Genève du 4 décembre 1922. Sept juges se prononcèrent pour la compatibilité du Protocole d'union douanière austro-allemand. Sept juges se prononcèrent au contraire pour l'incompatibilité. Le Quinzième juge, le Professeur Anzilotti, émit une opinion individuelle qu'il expliqua longuement : le Protocole de Vienne était, selon lui, compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain, il était incompatible avec le Protocole de Genève. La conclusion de l'avis consultatif N° 20, rendu le 5 septembre 1931, fut donc : incompatibilité entre le Protocole de Vienne et le Traité de Saint-Germain.

Les deux règles juridiques de 1919 et de 1922 avaient établi le principe que l'Autriche ne devait ni « aliéner » ni « compromettre » son indépendance. Sur la première question — le Protocole de Vienne équivaut-il à un acte d'aliénation par l'Autriche de son indépendance ? — l'avis consultatif, l'opinion individuelle de M. Anzilotti et les sept juges de la minorité dissidente furent d'accord pour répondre par la négative. La deuxième question — le Protocole de Vienne est-il de nature à compromettre l'indépendance de l'Autriche ? — était plus délicate. La minorité dissidente admit en termes peu catégoriques qu'il ne « menaçait » point, ni ne « mettait en péril » l'indépendance autrichienne. L'avis consultatif constata que « du point de vue économique, il était difficile de soutenir qu'il ne portait pas atteinte à l'indépendance économique de l'Autriche ». Le Protocole de 1931 ne compromet pas l'indépendance au sens de l'article 88, mais il compromet l'indépendance économique dont parle le Protocole de Genève. La contestation porte donc sur un élément accessoire et non juridique.

C'est la consécration du système Anzilotti : la méthode d'examen devrait être adaptée au problème. La première question — le Protocole de 1931 équivaut-il à un acte d'aliénation ? — est une pure question de droit. La deuxième question — le Protocole est-il de nature à compromettre ? — est, au contraire, une question de fait. La justification de la distinction proposée par l'éminent juriste italien se base sur l'application nécessaire d'éléments d'ordre extra-juridique. Il était donc normal que ne trouvant pas dans les articles précis du Protocole d'union douanière la réalité d'une menace directe contre l'indépendance de l'Autriche, les juges concluent à la compatibilité.

Cet avis consultatif, dont l'intérêt ressort tant de la question posée que des façons diverses dont elle fut résolue, ne consacre donc pas la prédominance de la norme générale sur la norme spéciale; il serait erroné de vouloir y trouver la supériorité automatique de la norme spéciale. Force est cependant de constater que par ces deux avis N° 11 et 20, la Cour permanente s'est orientée dans le sens de la règle « *lex specialis derogat generali* ». M. Anzilotti, qui en est le fidèle partisan, constate que l'adage « *in toto jure genus per speciem derogatur* » n'est pas d'une application absolue et systématique¹, il conserve toutefois une valeur d'efficacité générale.

Ce long développement sur les tendances d'orientation actuelle de la jurisprudence internationale nous a permis de montrer quelle est la valeur et la portée qu'on est en droit de reconnaître à la maxime « *lex specialis derogat generali* ».

La justification en est nette : l'accord conclu dans un but déterminé et restreint, dont l'objet est limité et précisé, doit avoir une valeur intrinsèque et une force exécutoire supérieure à celui dont le but, au contraire, était la seule consécration d'un principe général. Une disposition d'ordre général, à moins de clause formelle sur un point (et dans ce cas, elle revêt un caractère localisé et spécialisé), ne peut porter atteinte à la validité d'une disposition conventionnelle librement stipulée, et à qui sa nature de spécialité confère une protection extra-principielle.

Le problème de la prétendue incompatibilité entre la Convention de Constantinople et le Pacte de la Société

(1) Pour la règle « *in toto jure* ».... Cf. Anzilotti, Cours de Droit international. Tome 1, Page 103.

des Nations doit logiquement bénéficier de l'application de cette disposition. Le but de la Convention de 1888 était net et précis dans l'esprit de tous les contractants; depuis plusieurs années, des initiatives avaient été prises pour étudier les moyens de garantir efficacement la protection du commerce international dans la zone de Suez. L'impossibilité d'interrompre les relations économiques mondiales par le Canal a dicté la rédaction de l'article 1^{er} qui résume toute la Convention : maintenir toujours et pour tous la liberté des communications entre la Méditerranée et la Mer Rouge.

La norme générale, constituée par l'article 16 du Pacte, qui n'édicte d'ailleurs aucune disposition précise en ce qui concerne l'interruption des rapports économiques dans les zones d'intérêt commercial international, garde donc son seul caractère de règle dispositive de recommandation générale; son incidence ne peut toucher les dispositions spéciales déterminées dans un dessein international par l'accord antérieur, qui conserve ainsi sa validité entière.

Selon M. Charles Rousseau, la seule conclusion que l'on puisse tirer du problème renouvelé de l'incompatibilité des traités est l'orientation de la solution du conflit vers l'adoption de la norme qui présente le maximum de *positivité internationale*. Il semble que l'adoption de ce critérium conduit normalement ici à choisir comme telle la norme spéciale de respect de la liberté des communications dans le Canal de Suez.

Régulièrement et librement conclue pour garantir le point de vue spécial de la neutralité du Canal, la Convention de Constantinople ne peut tomber sous le coup des prescriptions de l'article 16. Convention d'une généralité

moins étendue d'après le critère du nombre des signataires que le Pacte, convention d'un objet plus spécial et plus limité que celui du Pacte, enfin convention antérieure au Pacte, bénéficiant du respect des droits acquis, la Convention de Constantinople ne peut donc « a priori » être jugée inférieure au Pacte.

En l'absence d'une décision juridictionnelle en la matière, on ne peut dire que le Pacte l'ait abrogée. Elle conserve, intactes et intangibles, sa validité, son efficacité et sa force exécutoire.

SOUS SECTION 2. — LES SOLUTIONS POSITIVES DES CONFLITS DE COMPTABILITÉ INDIQUÉES PAR LE PACTE DE LA S. D. N.

Dans la section précédente, nous nous sommes efforcés de présenter sous leur jour théorique les problèmes d'incompatibilité des normes et des traités; nous en avons dégagé la conclusion qu'aucun principe doctrinal ne pouvait régulièrement et systématiquement en dicter la solution. La Doctrine s'est révélée impuissante à préconiser une autre méthode que celle d'examen des cas d'espèce appelant des solutions d'espèce, dans le cadre de fidélité aux principes généraux.

Le Pacte a prévu, au contraire, de façon très nette un mode pratique de solution : la révision des traités devenus inapplicables, directement visée par l'article 19.

Ce n'est pas, en réalité, le seul article du Covenant qui s'occupe de ce problème de l'inapplicabilité ou de l'incompatibilité des traités. La phrase de Léon Bourgeois, qui affirmait : « le Pacte n'est qu'une ébauche », trouve dans ce domaine une trop facile confirmation.

On peut en effet trouver dans le Pacte trois articles, au moins, se rapportant à la solution des difficultés nées de ces situations internationales : ce sont l'article 18 sur l'enregistrement des traités au secrétariat de la S. D. N., l'article 11 concernant les pouvoirs du Conseil et de l'Assemblée, sans précision respective, en cas de menace de guerre ou de situation risquant de porter atteinte au maintien de la paix internationale, et, enfin, l'article 19 qui, pour un ordre d'idées connexe, sinon analogue, donne compétence à l'Assemblée seule.

Il faut donc déterminer le domaine d'application de ces divers articles pour tâcher de préciser quelles solutions positives les auteurs du Covenant ont entendu fournir au problème de modification, de révision ou d'incompatibilité des traités. L'application de l'article 20 sur l'abrogation automatique des traités ou conventions incompatibles avec les termes du Covenant dépend antérieurement et nécessairement de la détermination et de la qualification de l'incompatibilité.

Or, qui est juge de l'incompatibilité ? C'est là le problème et l'article 20 n'en dit rien. C'est ce que faisait justement remarquer M. Larnaude, Délégué français à la 7^e Séance de la Commission étudiant l'application de cet article.

Le Président Wilson répondit avec toute la force de ses conceptions réalistes : « le tribunal de l'opinion » ; autant dire que la question restait entière.

1°) *L'article 18.*

Avec, au contraire, beaucoup plus de précision, M. Vénizelos et Lord Robert Cecil trouvaient la solution dans les prescriptions de l'article 18 : « Tout traité ou engage-

ment international conclu à l'avenir par un Membre de la Société, devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat, et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traité ou engagement international ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré ».

Le but essentiel de l'article 18 est d'assurer la publicité des traités conclus non seulement entre Etats membres de la Société, mais aussi par un Etat membre; il vise donc essentiellement les traités à venir, et ne saurait avoir d'influence rétroactive sur les accords antérieurs.

Il est même remarquable qu'en 1926, le Gouvernement américain, quoique n'étant pas Membre de la Société, a fait savoir au Secrétariat qu'il lui ferait dorénavant parvenir les traités par lui conclus; ces traités ne bénéficient point évidemment de l'enregistrement mais sont ainsi rendus publics, puisque communiqués au Secrétariat.

La procédure de l'article 18 constitue-t-elle un véritable contrôle sanctionnant la validité et la compatibilité des traités qui y sont soumis ? On ne peut nier qu'elle soit de nature à éclairer la portée de l'article 20; mais elle ne constitue cependant pas un contrôle préalable et automatique. Ce n'est pas une approbation considérée comme une condition *sine qua non* de l'enregistrement des traités; il semble qu'il faille s'en tenir à la lettre du texte : l'article 18 prévoit l'enregistrement automatique, sans instituer de procédure préalable. L'enregistrement crée un préjugé favorable de compatibilité; il peut seulement fournir l'occasion d'engager une procédure d'examen¹.

La procédure d'enregistrement pourra en ce sens aboutir, si le Secrétariat croit contraire au Pacte un traité

(1) Voir Cf. Jean Ray « Commentaire du Pacte de la S. D. N. » Page 555.

d'alliance qui lui est présenté, à faire saisir le Conseil qui sera compétent : il nous semble que la manière de voir sur ce point de MM. Vénizelos, Lord Robert Cecil, Léon Bourgeois, Kramer et le Président Wilson, était particulièrement judicieuse.

L'enregistrement de l'Accord anglo-italien de 1926 au sujet de l'Ethiopie, a fourni une occasion intéressante de préciser la portée de l'article 18. Après s'être plaint de ce que le dit Accord était contraire à l'article 10 du Pacte et devait donc tomber sous le coup de l'article 20, le Ras Tafari concluait : « Sachant que l'enregistrement par l'article 18 est une simple mesure de publicité, le Gouvernement impérial ne se croit pas autorisé à se plaindre de l'accomplissement de cette formalité ».

L'enregistrement d'un traité par le Secrétariat, contrairement aux apparences logiques, ne permet donc pas d'affirmer qu'il n'existe aucune incompatibilité juridique avec le Pacte.

2°) *L'Article 19 :*

En cas de difficulté, l'article 18 renvoie pratiquement à l'article 19, dont l'énoncé est aussi laconique que peu clair : « l'Assemblée peut de temps à autre inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ».

Il ne rentre pas dans le cadre de notre étude de souligner les influences politiques certaines qui ont amené l'adoption du principe d'une révision possible des traités. Les grandes puissances ne voulaient pas consacrer définitivement la situation de « *beati possidentes* » en face

d'autres puissances dont les réclamations territoriales menaçaient de se manifester.

La loi universelle du mouvement s'oppose au principe de conservatisme et de fidélité aux engagements qui constitue la base de la morale internationale; il fallait tenir compte de la nécessité qu'il y a de procéder à la réadaptation aux circonstances des relations internationales. C'est là l'origine de l'article 19. Selon la formule concrète de M. Wignolle : « Le dynamisme de l'article 19 est un correctif apporté au caractère statique de l'article 10¹. Ce dernier consacre, en effet, le principe du maintien de l'intégrité territoriale et du respect de l'indépendance politique des Etats. Dès les premières séances du Congrès de la paix, plusieurs délégués avaient manifesté leur opinion sur le caractère trop absolu de confirmation du statu quo que présentait l'article 10; ils prévoyaient l'article 19 comme un supplément nécessaire : originairement en effet, celui-ci constituait le 2^e alinéa de l'article 10.

Lord Robert Cecil fut le promoteur de cette idée qu'il pouvait être utile de réexaminer et de reviser des traités ou des situations internationales capables de constituer un danger pour la paix du monde. Lorsque ce qui constitue aujourd'hui l'article 19 fut séparé par huit autres articles du texte auquel il était primitivement incorporé, Lord Robert Cecil proposa que l'on insère dans l'article 10 une disposition de renvoi complémentaire à l'article 19 : mais le Président Wilson s'y opposa en faisant politiquement remarquer que l'article 10 étant celui auquel la

(1) Cf. Wigniolle, « La S. D. N. et la Révision des Traités. » Page 7.

France tenait le plus dans le Pacte, il importait de ne point l'affaiblir encore.

L'article 19 n'est que la transposition sur le plan juridique de la solution que la politique avait déjà donnée au problème de l'autorité des traités; il consacre en effet l'adjonction considérée comme nécessaire de la clausula « *rebus sic stantibus* » à l'adage « *pacta sunt servanda* ».

Il est, en effet, impossible de prévoir qu'un traité conclu sans limitation de terme doive durer éternellement à travers tous les bouleversements de l'histoire et les changements de situations résultant des circonstances. S'il faut en croire M. Pella¹, « 8.000 traités furent conclus pour l'éternité : ces traités ne durèrent, en moyenne, que deux ans ». Il ne faudrait pas, d'autre part, penser que tout changement peut amoindrir un traité et que sa révision puisse être possible à la rencontre de la première difficulté, car ce serait supprimer la force exécutoire nécessaire des textes.

Rédigé de façon volontairement peu précise, l'article 19 devait soulever plusieurs difficultés.

Le « peut inviter » a fait l'objet de nombreuses interprétations et de conclusions opposées se résumant par l'invitation-impérative et l'invitation-conseil. Dans le doute sur le sens dans lequel il fallait comprendre cette « invitation », un Comité de jurisconsultes, nommé en 1920 pour étudier la requête brésilienne contre le Chili, et composé de M. Scialoja (Italie), président, assisté de M. Urrutia (Colombie), et de M. de Perelta (Costa-Rica), eut recours à l'examen du texte anglais. Celui-ci reconnaît que le terme « *advise* » a bien le sens de « conseiller ». Il faut donc comprendre l'article 19 dans le sens

(1) Pella « *Criminalité collective* », Page 138.

d'une pure invitation de réexaminer un traité, adressée par un Membre de la Société à l'Assemblée.

Un deuxième point a soulevé des difficultés : l'inapplicabilité. L'Assemblée aura surtout le pouvoir de statuer sur ce caractère d'une portée très générale et qui, comme dans le domaine du droit privé, trouve sa base justificative dans l'imprévision. C'est ce juste milieu qu'en droit international, la Doctrine cherche à maintenir. L'équilibre entre la loi politique du dynamisme et l'ordre statique préconisé par la morale internationale est difficile à réaliser. Quel est le critérium infaillible du « *rebus sic stantibus* » par rapport à la règle « *pacta sunt servanda* » ? Il est difficile à préciser.

La Commission des Jurisconsultes de 1920 en trouvait le critérium dans le cas où « ..l'état de choses existant au moment de leur conclusion (les traités) a subi, par la suite, soit matériellement, soit moralement, des transformations si radicales qu'il est hors du domaine des possibilités raisonnables de les appliquer ».

Si l'Assemblée a le pouvoir, sur l'invitation d'un Etat membre, de statuer sur l'inapplicabilité des traités, a-t-elle aussi le droit de reviser ces traités ? C'est un point qui est, en général, discuté car les pactes ou les conventions ne sauraient être abrogés ou modifiés que du plein gré des Etats contractants. Que penser, dès lors, d'un traité intéressant un Etat non membre de la Société des Nations ? L'Assemblée peut seulement dire qu'il y a incompatibilité parce qu'elle a reconnu le caractère d'inapplicabilité, et peut seulement inviter les Etats contractants à procéder à la revision. La force morale de sa décision sera cependant assez grande pour engager cet Etat

à l'appliquer en ce sens, sans qu'elle doive revêtir un caractère obligatoire.

Mais c'est surtout la règle de l'unanimité du vote qui tempère l'emploi de l'article 19 et en rend l'application très délicate. Le principe posé par l'article 5 du Pacte est que les décisions prises par l'Assemblée ou le Conseil ne seront valables que si elles ont été votées à l'unanimité. c'est là un corollaire du respect de la souveraineté individuelle des Etats. M. Tardieu, alors Président du Conseil, développait en 1930 cette thèse à la tribune de la Chambre des Députés, où était examiné le problème de la revision des traités sous l'angle de son application aux questions territoriales; il concluait : « La Société des Nations exige l'unanimité, nous n'en serons pas; l'article 19 ne nous gêne donc pas ». Cette règle de l'unanimité a été aussi adoptée par MM. Larnaude, Sibert, Scelle, Politis et Radoïkowitch ¹.

Au contraire, au même mois de décembre 1930, M. Curtius exprimait l'opinion du Reich que l'article 5 ne pouvait s'appliquer à une invitation à la revision des traités. MM. Schücking et Wehberg développaient cette thèse de la simple majorité de la façon suivante : l'article 5 prévoit que toutes les décisions de l'Assemblée ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité; or, l'article 19 parle d'une simple invitation qui ne saurait avoir juridiquement le caractère de décision.

Nous adopterons sur ce point le système de la quasi-unanimité, c'est-à-dire de l'unanimité obligatoire de tous les Membres, sans compter dans le vote la voix des parties intéressées. En effet, ou les Parties se sont mises d'accord directement entre elles pour modifier certaines

(1) Cf. Wigniolle, *Op. Cit.*, Page 207.

clauses qui ne leur donnent plus satisfaction ou supprimer entièrement le traité; dans ce cas, il est inutile de recourir à la procédure de l'article 19. Ou bien elles ont recours à l'Assemblée; celle qui réclame la revision maintiendra fidèlement son attitude au moment du vote. L'unanimité est donc logiquement impossible, et ainsi l'article 19 n'aurait aucun sens, il faudrait admettre qu'il est absurde. La Cour Permanente de Justice Internationale a plusieurs fois reconnu, et notamment par son Ordonnance d'août 1929 sur les zones franches¹ que l'on ne peut interpréter un texte « ad absurdum ». Ce principe, corroboré d'ailleurs par l'adage « nemo judex in re sua », exige que les Parties intéressées ne prennent pas part au vote.

Il faudrait donc la quasi-unanimité pour que les Membres de l'Assemblée, invités à statuer sur un traité, ou une situation internationale, devenu inapplicable, se prononcent d'une façon décisive. Force est de constater qu'aucune décision de cet ordre n'est jamais encore intervenue.

3°) *L'Article 11 :*

L'alinéa final de l'article 19 parle en deuxième lieu des « situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ». On peut rapprocher ces termes de l'article 11, alinéa 2, qui stipule : « tout Membre de la Société des Nations a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toutes circonstances de nature à affecter les relations internationales et qui menacent, par suite, de troubler la paix ou la bonne entente entre Nations dont

(1) Cour Permanente de Justice Internationale A. 1932, Page 13.

la paix dépend ». Il s'agit bien évidemment de la même motion de sauvegarde de la paix pour laquelle un article donne compétence à l'Assemblée et un autre à l'Assemblée ou au Conseil. Si l'on constate que, par ailleurs, l'article 15 précisant tout au long l'étendue de la compétence du Conseil, semble être une conclusion de l'article 11 mais avec attribution générale de compétence au Conseil pour l'examen de toutes les situations menaçant ou risquant de menacer la paix, on est obligé de conclure que le Pacte a préféré ne pas donner de solution unique.

Nous adopterons sur ce point la façon de voir de M. Jean Ray pour qui, pratiquement, une distinction s'impose; lorsqu'il s'agira d'une guerre ou d'une menace de guerre, c'est, à n'en pas douter, l'alinéa 1^{er} de l'article 11 qui s'appliquera et le Conseil en connaîtra seul immédiatement.

Lorsqu'il s'agit d'une situation pouvant troubler la paix du monde, et dont la gravité est beaucoup moins précisée, l'article 19 donne à l'Assemblée le droit de trancher la question d'inapplicabilité. En vertu de la règle qu'une norme spéciale déroge à une disposition générale, il faut laisser en ce cas à l'Assemblée la compétence que lui donne l'article 19. C'est ce qu'a reconnu l'Assemblée en 1924.

Mais il peut se présenter des hypothèses de heurt de compétence entre le Conseil et l'Assemblée : le Conseil, saisi en vertu de l'article 11, alinéa 1^{er} (convocation du Conseil par le Secrétariat à la demande d'un Membre), ou de l'article 15, est amené à considérer comme élément d'un ensemble un élément relevant spécialement de la compétence de l'Assemblée en vertu de l'article 19. Dans de telles circonstances complexes, conclut M. Ray, « nous

ne saurions pas affirmer, étant donné la souplesse voulue du Pacte, que le Conseil serait obligé de s'arrêter comme devant un écriteau de chasse gardée; mais nous sommes persuadés que, le cas échéant, il ne s'aventurerait sur un tel terrain qu'avec un redoublement de prudence ».

En dehors du cas d'examen d'inapplicabilité d'un traité, il apparaît donc que, généralement, ce sera le Conseil qui sera compétent. Emanation restreinte de la Société, il en est le représentant normal, c'est la raison pour laquelle l'article 11, alinéa 1^{er}, lui donne compétence directe, soit sur convocation par le Secrétariat, soit que le Conseil entende de lui-même se saisir d'une question dont la gravité risquerait de mettre en péril la sûreté des relations internationales ou de menacer la paix du monde. Le Conseil a, en effet, plus de liberté d'action : la restriction en nombre des Membres de la Société composant le Conseil lui permet des réunions plus rapides, des décisions plus faciles et, a priori, plus énergiques. Il est clair que l'accord peut en effet se faire plus facilement entre dix Membres qu'entre une cinquantaine. Aussi, est-ce, en définitive, au Conseil que plusieurs internationalistes notoires reconnaissent le droit de statuer sur les problèmes d'incompatibilité.

En s'appuyant sur l'exemple de plusieurs cas de compétence du Conseil, ils soutiennent qu'il lui appartient de statuer sur la prétendue opposition entre la Convention de Constantinople et l'article 16 du Covenant.

Nous étudierons dans un troisième chapitre l'argumentation de cette thèse, qu'a notamment illustrée M. le Professeur le Fur.

CHAPITRE III

Thèse Transactionnelle.

SECTION I. — LE RESPECT DE LA CONVENTION DE CONSTANTINOPLE, MAIS SOUS RÉSERVE D'UNE DÉCISION DU CONSEIL DE LA S D. N.

L'antique adage aristotélicien « in medio stat virtus » trouve ici son application et c'est un internationaliste français notoire, M. le Professeur Le Fur, qui a, le premier, tâché de concilier les deux systèmes que nous venons d'analyser, la thèse anglo-américaine et la thèse franco-italienne¹.

Il peut sembler que ces deux thèses, en recherchant chacune le maximum d'objectivité désirable, ont abouti à l'extrême et contiennent respectivement une part plus ou moins grande de vérité. L'examen successif de leur argumentation spécifique auquel nous venons de nous livrer, peut permettre, en effet, d'arriver, par confrontation, à une solution intermédiaire soucieuse de respecter les textes de droit international et les traités, et surtout leur esprit générateur dans le sens de la plus grande conformité au maintien de la paix et au bien supérieur de la communauté internationale.

C'est cette thèse que M. le Professeur Le Fur a exposé

(1) Revue de la *Documentation Internationale*, N° de Septembre 1935 : Le Canal de Suez.

dans la récente revue qu'il dirige personnellement : « La Documentation internationale ».

Ce système, acceptant en cela les conclusions essentielles de l'argumentation franco-germano-italienne, reconnaît d'une manière absolue qu'il n'y a pas à proprement parler d'incompatibilité juridique entre la Convention de Constantinople et le Pacte de 1919. Cette incompatibilité n'est en effet pas prouvée, car soutient M. Le Fur, « on ne trouve pas dans leur étude approfondie que les termes de la Convention et du Pacte soient inconciliables ». Il faut donc en déduire logiquement que le Statut international de Suez reste toujours régi par les règles élaborées en 1888, et dont l'essentielle, stipulée par l'article 1 de la Convention de Constantinople, a définitivement consacré le principe de liberté des communications et de navigation à travers le Canal de Suez.

Mais si le principe général semble vraiment intangible, on est, d'autre part, obligé de constater qu'une évolution profonde s'est produite depuis 1888, et notamment dans la période d'après-guerre, dans les rapports des normes conditionnant la nature des relations inter-étatiques. Les Quatre Points du Président Wilson et le Pacte de la S. D. N. en ont été le couronnement et l'aboutissant logique, et il n'est pas douteux que le but général de cette organisation internationale ait été de garantir et de sauvegarder la paix.

Pour éviter la guerre et écarter tout conflit, le Pacte a en effet prévu des mesures d'ordre pratique. La difficulté de leur donner un caractère vraiment efficace s'est immédiatement avérée. Les Résolutions de 1921 ont procédé à un nouvel examen de la question des sanctions. Divers projets français ont cherché sans succès, notam-

ment le projet Tardieu de 1932, à organiser efficacement les sanctions en dotant la S. D. N. de forces réelles internationales. Il est à craindre que tant que l'on ne sera pas arrivé à une réalisation de ce projet, la question, si douteuse, des sanctions ne reste d'une application très difficile et incomplète.

Quoiqu'il en soit, le principe en est consacré par les termes de l'article 16. Son esprit est de prévoir des sanctions économiques, financières ou même militaires, contre tout Etat qui aura été déclaré agresseur à l'unanimité relative du Conseil, selon l'alinéa 6 de l'article 15, et dont le caractère de rupture de pacte aura été établi. Mais l'Etat agresseur doit être considéré « comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société ». L'agression est donc caractérisée, selon la formule bien connue, comme un *crime contre la communauté internationale*.

L'organe représentant la Communauté internationale, c'est-à-dire le Conseil de la S. D. N., a le devoir de chercher à rétablir l'ordre général bouleversé; il peut engager à prendre toutes les mesures, même très graves, qu'il jugera utiles ou nécessaires pour le rétablissement de la paix internationale et pour sanctionner, d'autre part, le crime de l'agression. « Si parmi ces sanctions, dit M. Le Fur, le Conseil estime que la fermeture du Canal de Suez, en interdisant le passage aux navires de l'Etat en rupture de pacte, serait particulièrement efficace pour réduire les pertes et les inconvénients de la situation née de l'agression, il serait difficile de contester la conformité de cette mesure avec les règles du droit international d'après-guerre. On peut donc dire que le Pacte n'abroge pas la Convention de 1888, il la met seulement au service de la

Paix en l'adaptant à l'ordre juridique international actuel ».

C'est peut-être en ce sens qu'il faut comprendre la réserve insérée dans l'article 282 du Traité de Versailles, et dans les articles connexes des autres traités de paix : « ...dès la mise en vigueur du présent Traité, et sous réserve des dispositions qui y sont contenues, les traités... ».

En définitive, si l'on admet que la communauté internationale peut exercer un contrôle d'étendue quasi-générale, et dans l'intérêt objectif du maintien des règles de paix, il importe de connaître à quelle procédure on devra recourir et à quel organe sera confiée la mission d'exercer ce contrôle. M. Le Fur pense, avec logique, que cet organe doit être celui qui représente en toute responsabilité la Société des Nations, c'est-à-dire le Conseil.

Il apparaît clairement que M. Ray partage la même opinion et en se basant surtout sur les divers exemples où le Conseil a été amené à manifester son avis, à donner son approbation dans des situations que leur nouveauté rendait particulièrement délicates : il s'agit des deux affaires de la neutralité suisse et de la neutralité des Iles d'Aland.

Le problème de l'application de l'article 20 du Pacte s'est posé en deux autres circonstances, lors du Pacte Briand-Kellog de renonciation à la guerre, et lors de la signature du Traité Panamo-Américain de 1926. Nous avons déjà exposé les grandes lignes de la situation d'opposition avec l'article 16 du Pacte qui semble créer le Pacte de Paris portant renonciation à la guerre, en tant que considéré comme instrument de politique nationale. Nous avons montré aussi qu'il ne s'agissait pas d'une contradiction formelle de doctrine entre le Covenant et

le Pacte de 1928, étant donné que les principes fondamentaux qui ont dicté la rédaction du Covenant étaient d'essence anti-belliqueuse et traduisaient, sinon la « mise hors la loi » de la guerre, du moins sa proscription et son châtement. En réalité, il y a défaut d'adaptation entre deux textes : mais aucun organe, pas plus l'Assemblée que le Conseil de la S. D. N., n'a été amené à se prononcer sur cette incompatibilité.

La signature de l'Accord panamo-américain de 1926 a permis, au contraire, de saisir de la question un organe qui fut l'Assemblée. L'origine de ce traité doit remonter au projet de percement de l'isthme de Panama; en 1903, les Etats-Unis avaient acheté une bande de 10 milles sur laquelle ils exerçaient, en vertu de l'Accord avec Panama, tous droits de souverain territorial. En 1924, le Congrès autorisa le Président des Etats-Unis à abroger le Traité de 1903; c'était pour aboutir à la conclusion du Traité du 28 juillet 1926. L'article 11 de ce Traité établissait une sorte d'alliance automatique; l'Etat de Panama s'engageait à assurer par tous les moyens la défense du Canal avec les Etats-Unis, et à se mettre solidairement en guerre avec eux si les Etats-Unis étaient belligérants. L'Assemblée fut saisie de l'opposition très nette de ce projet d'alliance automatique avec l'article 16. M. Moralès, délégué de Panama, dans son discours du 10 septembre 1927, exposa qu'il s'agissait essentiellement d'une prévision de défense pure et simple du Canal. « Notre territoire est une voie publique essentielle pour le commerce du monde, disait-il, et notre devoir international le plus impératif est de permettre à tous les peuples sur un pied d'égalité..., l'usage de cette servitude... ».

Au contraire, dans les deux affaires de neutralité rela-

tives au Statut de la Suisse et à celui des Iles d'Aland, c'est le Conseil de la S. D. N. qui fut saisi du problème d'incompatibilité et d'incidence de l'article 20.

La Suisse, demandant en 1920 à entrer à la S. D. N., ne voulait pas abandonner sa neutralité, vieille déjà de plus d'un siècle. M. Ador, qui développa l'argumentation de son gouvernement devant le Conseil, se basait essentiellement sur l'article 435 du Traité de Versailles, dont la teneur peut ainsi se résumer : la neutralité suisse doit être considérée comme un engagement international en faveur de la paix. Cet engagement, soutint M. Ador, était donc compatible avec le Pacte en tant que rentrant dans l'énumération implicite de l'article 21. Le délégué anglais, M. Balfour, accepta l'argument. M. Léon Bourgeois démontra qu'il valait mieux s'attacher à l'article 435 du Traité de Versailles qu'à l'article 21 du Covenant « qui n'a peut-être pas toute la portée qu'on voudrait lui donner ».

La résolution adoptée par le Conseil sur la compatibilité exceptionnelle de la neutralité suisse avec le Pacte ne mentionne pas textuellement l'article 21, mais par deux fois, en reproduit les formules. Le Conseil, amené à statuer, conclut donc à la validité des Traités de 1915 et à leur conformité avec le Pacte de la S. D. N.

C'est encore le Conseil qui fut saisi en 1922 au sujet de la Convention de neutralité des Iles d'Aland. Le 11 janvier 1922, le Conseil adoptait le rapport Harmsworth tendant à faire accorder avec l'article 20 ladite Convention de neutralité. On a donc adopté le principe qui consiste à confier la garantie de la Convention au Conseil de la Société « à qui serait attribuée, conclut M. Jean Ray,

l'initiative de prescrire les mesures nécessaires au maintien des stipulations de la Convention ».

Il en résulte bien que c'est le Conseil qui, pour ces questions d'antinomie apparente ou réelle du problème de neutralité avec les stipulations de l'article relatif au mécanisme des sanctions, fut considéré comme l'organe de compétence normale.

Plusieurs conventions d'ordre plus général, ou accords directement politiques, ont également donné au Conseil un vrai droit de regard, d'examen et d'approbation. Le plus significatif de ces traités est celui qui fut signé le 18 juin 1919 entre la Grande-Bretagne et la France, mais ne fut pas ratifié, relatif à l'aide qu'apporterait la Grande-Bretagne à la France en cas d'agression allemande non provoquée, l'article 3 donne pleins pouvoirs d'appréciation au Conseil : « le présent Traité devra être soumis au Conseil de la S. D. N. et devra être reconnu par le Conseil, décidant, s'il y a lieu, à la majorité, comme un engagement conforme au Pacte de la S. D. N. ».

De même, l'article 98 du Traité de Versailles, prévoyant une convention entre la Pologne et l'Allemagne, décidait qu'en cas de divergence de vues ou de contestation, le Conseil trancherait toutes difficultés.

Le Pacte rhénan de Locarno, se déclarant conforme au Pacte (par application de l'article 21), prévoyait que ledit Pacte resterait en vigueur jusqu'à ce qu'un vote du Conseil, à la majorité des deux tiers, reconnaisse suffisantes les garanties de la S. D. N.; dans ce cas, ce vote entraînerait, un an après, la mise en désuétude du Pacte rhénan.

Les Groupements particuliers, sortes d'anciennes alliances, pour conserver leur validité, devront dans le même

sens avoir été reconnus légitimes par le Conseil, statuant ainsi sur les « casus foederis ».

L'appréciation de compatibilité dans ces divers exemples était ainsi confiée au Conseil, considéré comme organisme politique international. Il semble bien que c'est à l'appui de ces divers cas d'attribution de compétence au Conseil de la Société que M. le Professeur Le Fur a considéré le Conseil comme pouvant être normalement appelé à trancher le problème d'incompatibilité entre la Convention sur le libre usage du Canal de Suez et le Pacte de la S. D. N. lorsqu'il déclare « si le Conseil estime que la fermeture du Canal de Suez... serait particulièrement efficace., il serait difficile de contester la conformité de cette mesure avec les règles de droit international d'après-guerre ».

Mais, en l'occurrence, un texte s'oppose formellement à cette attribution de compétence, et nous allons examiner pourquoi le Conseil ne peut, juridiquement, solutionner le problème d'incompatibilité soulevé par la validité de la Convention de 1888.

SECTION II. — CRITIQUE DE LA THÈSE D'ADAPTATION DE M. LE FUR.

Le 26 septembre 1931 était signée à Genève une Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre. Cette Convention ne se trouve pas effectivement en vigueur actuellement, puisqu'elle n'a pas recueilli un nombre suffisant de ratifications; en effet, dix-neuf Puissances, dont la France et l'Allemagne, ont ratifié cet Accord; trois ratifications sont intervenues

d'une façon définitive. Mais la proportion de ratifications par rapport au nombre des signataires ne permet pas de donner à cette Convention générale, destinée à prévenir la guerre, d'être en vigueur effective. Sa validité ne se trouve cependant en rien entachée du fait que le nombre de ratifications nécessaires n'a pas été obtenu. La Convention de septembre 1931 n'a donc pas force exécutoire mais elle est pleinement valable.

L'article 9 stipule : « la présente Convention ne pourra être interprétée comme restreignant de quelque façon que ce soit la mission et les pouvoirs du Conseil de la S. D. N., tels qu'ils résultent du Pacte. Elle ne saurait davantage porter atteinte au droit de libre passage au travers du Canal de Suez prévu par la Convention sur la libre navigation du Canal maritime de Suez signée à Constantinople le 29 octobre 1888 ».

La validité de cet article 9 ne saurait en rien être viciée puisque le présent article ne prévoit aucune mesure d'innovation mais n'a d'autre objet que de confirmer l'état du droit antérieur.

Il faut remarquer d'ailleurs que la Convention du 26 septembre 1931 tend essentiellement à préciser l'étendue des pouvoirs du Conseil de la Société des Nations et à en renforcer les moyens d'action pour toutes les questions relatives à la prévention de la guerre.

Elle permet en effet au Conseil de prendre toute une série de mesures conservatoires d'ordre militaire qui sont précisées dans les quatre premiers articles; elle prévoit, d'autre part, l'automatisme des sanctions autorisant le Conseil à en mettre en mouvement le mécanisme; l'article 5 de la Convention de 1931 vise explicitement, en effet, le texte de l'article 16 du Covenant.

Cette Convention ayant pour objet essentiel de renforcer les pouvoirs du Conseil en ce qui concerne les moyens de prévenir la guerre, limite, d'autre part, ses pouvoirs en ce qui concerne une mesure d'interruption du transit dans le Canal de Suez. En termes formels, elle stipule qu'aucune atteinte ne peut être portée par le Conseil au statut de libre navigation du Canal; son état de neutralité et d'ouverture perpétuelle se trouve ainsi confirmé par la volonté de toutes les grandes Puissances réunies en 1931 pour étudier les moyens de prévenir la guerre.

M. Charles Rousseau concluait dans une lettre donnée au journal « Le Temps », en septembre 1935¹ : « le droit positif actuel des sanctions internationales, envisagé dans son expression la plus récente, s'est expressément refusé à porter atteinte au principe du libre passage à travers le Canal de Suez ».

Le Conseil ne peut donc, en l'état actuel du droit positif international, statuer sur la prétendue opposition qui mettrait en jeu la validité de la Convention internationale de Constantinople. Ses droits, en matière de compétence sur des questions de compatibilité, paraissent primer ceux de l'Assemblée, comme nous l'avons vu dans notre précédent chapitre. Mais ils ne peuvent s'appliquer à l'examen du Statut du Canal stipulé en 1888, confirmé en 1919 de manière formelle et générale, et en 1931, de manière non moins formelle mais plus précise.

Il convient donc d'examiner, puisque les organismes politiques internationaux ne peuvent donner une appréciation pratiquement exécutoire, si l'organisme juridic-

(1) « Le Temps » 26 Septembre 1936. Correspondance. « Peut-on fermer le Canal de Suez », Lettre de M. Charles Rousseau.

tionnel international ne pourrait être compétent pour en connaître.

SECTION III. — LA COMPÉTENCE DE LA COUR DE LA HAYE.

La Doctrine internationale a depuis longtemps divisé les conflits en deux catégories : conflits juridiques et conflits politiques. Cette distinction a triomphé avec le Covenant qui en déduit le caractère de licéité ou d'illicéité de la guerre. Le principe : « plus de guerre licite sans examen préalable du litige », est, en effet, une des injonctions catégoriques découlant du Covenant qui a eu le plus de succès depuis la Guerre.

Tout conflit d'ordre juridique devra être soumis à la voie arbitrale ou judiciaire de règlement des litiges. L'article 13 du Covenant ramène à quatre catégories générales les litiges juridiques susceptibles de solution arbitrale ou judiciaire. L'alinéa 2 dispose : « parmi ceux qui sont généralement susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue, ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture ».

« La cause, continue le paragraphe 3, sera soumise à la Cour Permanente de Justice Internationale ou à toute juridiction ou cour désignées par les Parties ou prévues dans leurs conventions antérieures ».

Les différends d'ordre juridique doivent ainsi être portés devant le Tribunal international de La Haye. C'est à la Cour permanente seule que plusieurs auteurs, MM. Gon-

siorowski, Schücking et Wehberg, reconnaissent la compétence exclusive de se prononcer sur les conflits juridiques d'incompatibilité. Ils arguent, à juste titre, que la Cour est l'organe suprême et spécial chargé de trancher les conflits d'ordre juridictionnel. Mais il y a souvent une certaine difficulté à distinguer le caractère juridique du caractère politique d'un conflit : le problème d'incompatibilité des traités a souvent un caractère et en tout cas, des répercussions politiques. En la matière qui nous occupe, la difficulté est moindre, puisque, à coup sûr, le problème rentre bien dans le cadre de la première hypothèse prévue par l'article 13, paragraphe 1^{er} : l'interprétation d'un traité. Les conséquences politiques très importantes sont indéniables, la solution d'un tel problème ne saurait lui ôter son caractère originel d'opposition des normes, d'antinomie des règles juridiques internationales. Pour tout ce qui a trait à un problème d'ordre juridictionnel, la Cour de La Haye doit en être seule compétente et statuer, en droit, sur un problème de droit.

Il nous paraît que le problème de l'incompatibilité de la Convention de 1888 avec le Pacte de la Société des Nations, s'il était régulièrement soulevé, ne devrait pas être porté devant l'Assemblée : le domaine de l'inapplicabilité est ici dépassé par l'hypothèse de l'incompatibilité.

Le Conseil aurait pu, semble-t-il, être saisi en vertu de l'article 11 ou de l'article 15 du Pacte; mais la Convention du 26 septembre 1931 s'y oppose formellement.

C'est donc seulement, à notre avis, la Cour de La Haye qui pourrait être juridiquement compétente, et à qui reviendrait, si la question était posée, le droit de statuer en toute autorité sur la prétendue incompatibilité de la Convention de Constantinople de 1888 avec le Covenant.

Aucun Etat membre n'a pris sur lui de saisir soit le Conseil, soit l'Assemblée, en vertu de l'alinéa 2 de l'article 11; l'Assemblée n'a pas davantage invité ses Membres, comme l'y autorisait l'article 19, à examiner si la Convention Internationale de 1888 était inapplicable. La Cour de La Haye n'a pas davantage été saisie du litige.

En l'absence de décision émanant d'un organe d'*imperium*, on peut conclure que la solution du problème est celle qui découle des principes doctrinaux du droit international que nous avons exposés dans notre précédent chapitre : il n'y a pas d'incompatibilité et il ne peut y avoir abrogation puisque la Convention de 1888, convention internationale librement et régulièrement signée, n'a été dénoncée par aucun de ses signataires, mais a vu, au contraire, à deux reprises après la guerre sa validité confirmée et solennellement proclamée en 1919 par les Traités de Paix et en 1931, par la Convention générale sur les moyens de prévenir la guerre.

On peut logiquement conclure en appliquant le vieil adage de la morale internationale au Régime du Canal de Suez : « Pactum est servandum ».

CHAPITRE IV

Thèse extra-juridique arguant de la possibilité du blocus dans la Mer Rouge.

Dans un domaine purement réel, et en faisant abstraction de toute considération juridique, il apparaît que la solution qui consisterait dans le blocus au large de Suez dans la Mer Rouge, serait la plus efficace pour les Etats sanctionnistes, et éviterait ainsi de porter atteinte à la libre navigation commerciale dans le Canal.

En effet, l'Etat agresseur, à qui l'on interdirait l'accès du Canal par la fermeture, répondrait à n'en pas douter par des contre mesures militaires : bombardement des ports, destruction des travaux d'art, essais de couler les navires en passage, ce qui pourrait momentanément obstruer la navigation pour tous; bref, par tous les moyens, il essaierait d'en forcer le passage. Cette mesure devrait donc aboutir logiquement à des actes d'hostilité et à une généralisation de la guerre entre les diverses Puissances intéressées, et surtout les grandes Puissances navales disposant de flottes importantes.

De telles conséquences seraient évidemment au premier chef contraires à l'intérêt économique mondial, à la sauvegarde de la liberté du commerce, et au maintien de la prospérité internationale. Elles seraient aussi entièrement opposées à l'esprit même qui a présidé à la signature de la Convention de Constantinople, dont le premier but est tout économique : éviter par tous moyens que soit interrompue la circulation dans l'artère commerciale de Suez.

Le Blocus au large des ports et accès à plus de 3 milles,

soit en Méditerranée, soit en Mer Rouge, permettrait, au contraire, tout en obtenant des résultats strictement identiques au point de vue efficacité des sanctions (sans que nous voulions en apprécier le bien-fondé), de préserver le commerce mondial de Suez, et ceci pour une double raison :

1°) Les bâtiments des Etats qui ne sont pas parties au conflit pourraient passer par Suez, après le contrôle et avec l'autorisation des forces bloquantes, plus facilement que si le Canal était fermé à son entrée même; et ayant traversé le Canal, ils pourraient sous l'escorte des pavillons alliés, continuer leur route vers leurs ports de destination. Leur sécurité ne serait évidemment pas formellement garantie, mais présenterait cependant des caractères de probabilité plus appréciables et des chances de préservation plus sérieuses.

2°) La protection et la mise à l'abri des bombardements meurtriers de toute la voie navigable artificielle, des ports, des villes et travaux d'art qui en font la vie, serait efficacement assurée. En effet, que le blocus ait lieu en Méditerranée ou en Mer Rouge, les forces maritimes des Etats bloquants trouveraient toujours assez d'espace pour pouvoir réduire à néant l'efficacité du tir à grande distance des forces ennemies.

Un blocus en Méditerranée, sans compter qu'il ne serait guère aisé, aboutirait à la véritable guerre maritime en haute mer; ses règles ne nous concernent donc point directement.

Il en est tout différemment en ce qui concerne la Mer Rouge; large seulement de 12 kms au golfe de Suez, et s'élargissant ensuite progressivement vers le Sud, mais sans dépasser une largeur maxima de 20 kms, toujours

dans le golfe de Suez, sa longueur en fait un véritable chenal de navigation, dont une Nation qui possède « un point d'appui » territorial soit au nord, soit au sud, peut se dire la véritable gardienne. Dès longtemps, cette idée avait été émise, elle fut soutenue notamment à la Commission réunie à Paris de 1885 à 1888, par le délégué russe, M. Hitrovo : selon lui, la neutralisation du Canal de Suez ne serait rien si on ne la complétait pas par la neutralisation de la Mer Rouge, et il invitait, en conséquence, les autres délégués des Grandes Puissances à adopter son point de vue. Il ne fut pas suivi, et M. Kessmann, délégué de l'Italie, prétendit découvrir dans ce projet des visées politiques russes; il refusa de s'associer à ce projet d'extension des eaux territoriales à toute la Mer Rouge, contre l'opinion du délégué qui « malgré l'habileté de son langage n'avait pas déguisé la pensée politique qui le guidait ».

La thèse anglaise s'opposait aussi évidemment à la neutralisation d'une partie quelconque des territoires de l'Egypte, et Sir Pauncefote avait réussi à faire remplacer dans l'article 4 du Statut les termes « les approches et eaux territoriales de l'Egypte », déjà beaucoup plus restrictifs que les termes initiaux, par une limite fixe, le « rayon de 3 milles marins ».

C'est sur les bases de l'article 4 et de l'article 1 de la Convention que nous pouvons étudier maintenant juridiquement la possibilité d'une mesure de blocus dans la Mer Rouge.

L'alinéa 3 de l'article 1 dispose en effet : « ...le Canal ne sera jamais assujéti à l'exercice du droit de blocus »; la conséquence directe en est que l'exercice du droit de visite ne se trouve plus visé, et tombe sous l'application

de l'article 4 : dans le Canal même, on ne pourra jamais se livrer à l'exercice du droit de blocus, ou à aucun acte d'hostilité ayant pour but d'entraver la libre navigation du Canal, pas plus que « dans ses ports d'accès ainsi que dans un rayon de 3 milles marins de ces ports ».

Au delà, par *a fortiori*, de cette limite de 3 milles sur laquelle la majorité de la Doctrine internationale est d'accord pour dire seulement que c'est la limite minima qu'il faille envisager, le blocus peut donc être exercé; encore faut-il qu'il soit conforme aux règles du Droit formulées en la matière. Nous ne nous attarderons pas à les exposer, mais nous nous contenterons seulement d'en souligner les principaux caractères dans leur application possible à la Mer Rouge.

On peut définir le blocus, la rupture des communications extérieures d'un Etat dit bloqué, opérée et maintenue par la force armée d'un autre Etat. Théoriquement, on distingue trois sortes de blocus : le blocus terrestre, assez rare, le blocus aérien, plus théorique que réel, et le blocus maritime qui, seul, nous intéresse.

Des divergences se font sentir sur le fondement du droit de blocus, au contraire, les auteurs sont généralement d'accord sur les conditions que nécessite sa licéité; on les range au nombre de trois : l'état de guerre, l'effectivité et la notification.

A) Sur la première condition, nous n'aurons pas grand'chose à dire, si ce n'est que la pratique du blocus pacifique est unanimement reconnue valable et se justifie par les buts juridiques qu'elle se propose, que ce soit le blocus juridique proprement dit, qui a pour objet de contraindre un Etat à exécuter ses engagements internationaux, le blocus d'humanité dont le type est le blocus du

Zanzibar en 1888 contre la traite des esclaves, ou le blocus politique qui se justifie plus difficilement. Il semble que le blocus de la Mer Rouge pourrait rentrer normalement dans la première catégorie, si l'on considère comme base justificatrice le maintien des règles édictées par le pacte de la S. D. N.

B) Le blocus doit, en second lieu, être réel et effectif, ce qui s'oppose au « blocus fictif de cabinet » — c'est le Traité de Paris de 1856 qui a formulé cette règle. Plusieurs Conventions ou Accords internationaux en ont depuis réduit la portée en ce qui concerne les moyens d'exécution : c'est ainsi que le blocus par mines a été interdit en 1907, et de même, un arrêt de la Cour de La Haye, intervenu en 1918, dans « l'affaire de Léonora » a réprouvé formellement le blocus par sous-marins. Les moyens normaux de blocus semblent donc se ramener à l'antique méthode de la ligne de navires « maintenus arrêtés et suffisamment proches », dit une des clauses de la ligue de Neutralité armée de 1780, pour qu'il y ait danger évident d'entrer.

C) La condition juridiquement la plus importante est la notification. Le Traité franco-brésilien de 1826 en a généralisé la réalisation. Mais l'on n'est pas d'accord sur l'accomplissement des formalités. Certains auteurs préconisent la méthode de la notification sur les lieux par le commandant de la force bloquante, d'autres lui préfèrent la voie diplomatique. Pratiquement, et surtout depuis la Déclaration de Londres du 26 février 1909, relative au droit de la guerre maritime, il semble que la notification doit se faire selon les deux formalités indiquées.

Le problème des effets du blocus est, en la matière, assez délicat. En effet, le premier effet du blocus est d'in-

terdire toute communication avec les lieux bloqués, il s'applique notamment à tous les navires neutres, sauf les permissions d'entrée. Or, il s'agirait ici d'une sorte de blocus en haute mer, équivalant indirectement au blocus d'une voie de navigation internationale située sur un territoire national unique, et contre un Etat agresseur qui n'a aucun rapport avec l'Etat territorial. Il semble que l'on doive en revenir à la notion de but juridique du blocus pour en appliquer les effets : la base étant le principe du maintien de la sécurité du commerce mondial par Suez, il apparaît difficile dans ces conditions d'interdire, en cas de blocus régulier, l'usage du Canal aux neutres.

Le respect des grandes règles générales de la solidarité internationale domine encore cette matière et influence la question du blocus. Le blocus ne pourrait s'appliquer normalement qu'à deux conditions générales :

1°) ne pas porter atteinte à la liberté de circulation et de navigation dans le Canal reconnu d'intérêt économique mondial;

2°) être autorisé ou préconisé par l'organe du Conseil de la S. D. N., en tant que sanction régulièrement applicable.

Nous n'avons pas à discuter de la nature de la justification ou de l'efficacité des sanctions; nous nous bornons à signaler que si des sanctions étaient appliquées en vertu de « la rupture immédiate de toutes relations commerciales ou financières », préconisée par l'alinéa 1 de l'article 16 du Pacte (principe qui semble aujourd'hui d'une application moins rigoureuse), le blocus maritime de la Mer Rouge, aboutissant à la même efficacité et réalisant le même but, aurait l'avantage primordial de sauvegarder entièrement la vitalité de ce carrefour économique essentiel que représente le Canal de Suez.

APPENDICE

LE SURVOL DU CANADA DE SUEZ

Bien que ne rentrant pas directement dans le cadre d'une étude consacrée au Statut international du Canal de Suez, le problème de survol, dont les circonstances actuelles ont souligné l'intérêt, se rattache cependant par le concept de liberté ou de défense de passage aux questions de Droit international relatives à la liberté de circulation des grandes voies de communication d'intérêt économique mondial.

La Convention de 1888 ne pouvait envisager ce problème, puisque aussi bien il aurait constitué à cette époque un anachronisme audacieux : Blériot ne traversa la Manche qu'en 1909.

Cependant, les notions générales sur le territoire qu'ont progressivement consacrées le Droit Privé, puis le Droit Public, sont d'une envergure très large qui a permis de leur agréger les récents problèmes internationaux soulevés par l'apparition du « plus lourd que l'air ».

La notion du territoire comprend, en effet, un triple concept : le territoire proprement dit, terrestre ou maritime, le sous-sol, et l'atmosphère du territoire subjacent. La souveraineté de l'Etat qui s'affirme essentiellement sur le territoire, s'exerce donc dans ce triple domaine et lui permet, en tant qu'attribut essentiel de sa puissance,

de réglementer d'une manière absolue tous les ordres d'activité existant sur son territoire. Or, le Canal de Suez, voie navigable internationale, se trouve construit en territoire égyptien. Et la Convention de Constantinople reconnaît que les eaux du Canal sont sous la souveraineté de l'Etat territorial, l'Egypte. Le Gouvernement égyptien est donc en même temps souverain sur les eaux du Canal, et sur la zone d'atmosphère située au-dessus du Canal.

Mais les limitations, qu'une évolution soucieuse de sauvegarder les libertés de commerce, de passage, de navigation et de circulation, a apportées à la souveraineté générale des Etats, doivent s'exercer aussi bien dans le domaine de la navigation aérienne que dans celui du commerce terrestre, de la navigation maritime ou fluviale. La Convention du 13 octobre 1919, portant réglementation de la navigation aérienne, et les travaux de la C. I. N. A. (Commission Internationale de la Navigation Aérienne) en ont consacré le principe et même édicté les premières règles de Droit International relatives à la navigation aérienne.

Rien n'a été prévu en ce qui concerne le problème du survol du Canal de Suez. Mais il semble qu'on puisse faire un rapprochement normal avec le Statut du Détroit qu'a établi en 1923 la Convention de Lausanne. Elle spécifie, en effet, et pour la première fois, que la liberté de passage est étendue aux avions et aéronefs, et cela dans une zone débordant de 5 kilomètres de chaque côté des rives mêmes du Détroit des Dardanelles.

Le principe général de restriction de la souveraineté territoriale, en faveur de la facilité et de la protection des communications et des échanges entre pays, s'applique à la navigation aérienne.

En dehors de multiples difficultés pratiques qu'est susceptible d'entraîner l'application de ces règles (contrôle sur la largeur de la zone qu'on peut survoler — interdiction de survol du territoire limitrophe — perception éventuelle de la taxe de transit au profit de la Compagnie Universelle, etc...), il semble que ce principe reconnu pourrait, par analogie, s'étendre à la question du survol du Canal de Suez. C'est ce que soutenait le 18 avril 1936 le journal italien « *Le vie dell' Aria* » : le droit de libre circulation aérienne devrait s'appliquer à la zone du Canal de Suez.

Le survol du Canal, dans les limites et sous les réserves précises que lui apportent les règles présidant aux conditions ou modalités d'application, paraît donc être juridiquement et internationalement licite. Il appartiendrait, en tout état de cause, aux Puissances signataires de la Convention de Constantinople d'apporter sur ce point à l'article 1^{er} un complément explicatif.

TROISIEME PARTIE

DE L'AUTORITE COMPETENTE
POUR
GARANTIR L'APPLICATION
DE LA CONVENTION DE 1888

« Une artère sur qui se tâte le pouls du commerce du monde... »

G. HANOTAUX.

Nous nous sommes efforcés dans les deux premières parties de poser objectivement le problème de la licéité ou de l'illicéité de la fermeture du Canal de Suez, et de démontrer ensuite comment, à notre avis, il devait être solutionné dans le sens de la non-abrogation de la Convention de 1888.

Il convient, dans une troisième partie, d'examiner qui pourrait avoir le droit et le devoir de faire respecter la neutralité du Canal, en pleine conformité avec les principes directeurs du Droit international, sanctionnés par l'organisme de Genève.

Dans un premier chapitre, nous examinerons quelle est la nature juridique des liens interétatiques qui unissent actuellement le Gouvernement égyptien au Gouvernement britannique, et quels sont les droits de l'Angleterre sur le Canal, en vertu des Traités de paix et du récent Accord anglo-égyptien.

Un deuxième chapitre sera consacré à l'étude du projet exposé en 1885 par la Délégation française, et par lequel Barrère prévoyait la création d'une commission internationale de contrôle et de surveillance. Les reliques de ce projet restent enchâssées dans l'article 8 de la Convention de Constantinople. Nous examinerons les avantages que présenterait l'adoption de cette solution.

Nous verrons enfin dans un troisième chapitre l'intérêt que présenterait la réalisation du souhait, maintes fois formulé par l'Egypte, d'être admise à la Société des Nations, mais avec un statut de neutralité. Une Egypte souveraine, indépendante, neutre et admise à la Société des Nations, remplirait toutes les conditions souhaitables pour garantir impartialement le respect du Statut de liberté internationale et d'ouverture du Canal de Suez.

CHAPITRE PREMIER.

La Situation du Gouvernement égyptien vis-à-vis de la Couronne.

Au lendemain de la Grande Guerre, l'ensemble des droits de suzeraineté que possédait l'Empire ottoman sur l'Egypte a été transféré à la Grande-Bretagne. Il importe de préciser, à une époque où une démarcation respective des droits de ces deux Puissances sur le Canal a été particulièrement soulignée, quelle est la nature juridique des relations interétatiques entre ces deux Gouvernements, quelle est la situation actuelle et le statut de l'Egypte vis-à-vis de la Grande-Bretagne.

La crise égyptienne de 1881-1882 est à l'origine de l'établissement de la Grande-Bretagne en Egypte. La gravité de l'insurrection et du mouvement nationaliste, créé par le Colonel Arabi Pacha, obligea les deux grandes Puissances spécialement intéressées en Egypte à prévoir une intervention pour rétablir l'ordre. La désaffection que M. de Freycinet marqua pour l'intervention (et qui entraîna d'ailleurs sa chute) permit à l'Angleterre d'agir seule. En quelques semaines, elle réprimait l'insurrection et après la victoire de Tel-el-Kébir, maintenait provisoirement ses troupes au Caire en vue d'une occupation qualifiée « d'état transitoire et exceptionnel » dans le Traité franco-britannique du 8 avril 1904.

En 1914, l'occupation britannique durait encore; dès le début du conflit mondial, le Gouvernement de Londres destitua le Khédive qui avait fait cause commune avec les Empires centraux et le remplaçait par Hussein Pacha, fils cadet d'Ismail. En même temps, le protectorat britannique était déclaré sur l'Egypte le 18 décembre 1914.

Les Traités de paix de 1919 reconnurent avec effet rétroactif l'établissement du protectorat britannique. C'est ce que stipule l'article 147 du Traité de Versailles : « L'Allemagne déclare reconnaître le protectorat proclamé sur l'Egypte par la Grande-Bretagne le 18 décembre 1914 et renoncer au régime des Capitulations. Cette renonciation prend date du 4 août 1914 ».

Ils reconnaissaient aussi au Royaume-Uni le transfert des droits que possédait la Porte sur le Canal en tant que suzerain de l'Etat sur le territoire de qui avait été creusé le Canal : « l'Allemagne consent, en ce qui la concerne, dit l'article 152 du Traité de Versailles, au transfert au Gouvernement de sa Majesté britannique des pouvoirs conférés à Sa Majesté Impériale le Sultan par la Convention signée à Constantinople le 29 octobre 1888 relativement à la libre navigation du Canal de Suez... ».

Il en est de même à la Partie IV, Section II, articles 102-107 du Traité de Saint-Germain, aux articles 86 et suivants du Traité de Trianon, aux articles 101 et suivants du Traité de Sèvres, et aux articles 99, 19, 17 du Traité de Lausanne du 24 juillet 1923.

L'Egypte se trouve ainsi régulièrement placée sous la dépendance du Royaume-Uni. Les Puissances ont définitivement reconnu cet état de fait. Le protectorat véritable a été quelque peu atténué par la Déclaration de 1922 et le Traité anglo-égyptien du 26 août 1936. Etat au sens

absolu du mot, l'Egypte conserve cependant un lien de vassalité vis-à-vis de la Couronne; les négociations qui, depuis 1922, se sont succédées jusqu'à la signature du Traité d'alliance anglo-égyptien, nous permettront de délimiter exactement l'étendue de ce lien de vassalité.

L'Egypte a toujours soutenu que dans ce transfert, elle gardait cependant sa souveraineté territoriale sur le Canal, telle qu'elle est établie par la Convention de 1888 qui lui confiait le soin, sur la demande anglaise, d'assurer la surveillance et la police du Canal.

Ses revendications d'indépendance, dont l'accession au trône du Roi Fouad en 1917, accentua encore la fermeté, aboutirent en 1922 à la déclaration du 28 février qui reconnaissait l'Egypte comme étant désormais « un Etat souverain et indépendant ».

Mais la Grande-Bretagne ne consentait à la reconnaissance de l'indépendance égyptienne qu'à plusieurs conditions qui se trouvaient formulées dans les quatre réserves insérées dans la Déclaration.

M. Balfour disait en 1919, à la Chambre des Communes : « à notre point de vue, la question d'Egypte, du « Soudan et du Canal forment un tout organique et indissoluble ». La Déclaration de 1922 manifestait encore la solidarité essentielle de ces questions aux yeux des Anglais dans les réserves ajoutées. Elles avaient trait :

1°) au maintien de la souveraineté britannique au Soudan anglo-égyptien;

2°) à la défense de l'Egypte contre toute attaque extérieure par l'Angleterre qui y maintenait des forces armées dont le nombre était fixé et limité;

3°) au maintien du régime de la protection des étrangers;

4°) enfin, à la sécurité des communications. L'Angleterre entendait par là se réserver le droit de surveillance et de contrôle de la libre navigation dans le Canal, voulant être la seule Puissance garante de la Convention de 1888. Enfin, la Déclaration prévoyait la signature d'un Traité entre les deux Gouvernements¹.

Mais le Gouvernement égyptien n'adhéra point à ces réserves et refusa d'en reconnaître la valeur. Aussi, la signature du Traité commença dès 1922 à être le point crucial des rapports anglo-égyptiens. La Délégation nationale prenait de l'importance et devenait, sous la direction de Zaghloul Pacha, le parti Wafd. Les élections de 1924, première application de la Constitution de 1923, lui donnèrent un succès éclatant qui ne fit qu'accentuer la fermeté de ses revendications : arriver à réaliser la complète indépendance de l'Egypte vis-à-vis de l'Angleterre. Son intransigeance devait amener l'échec successif des négociations entamées.

Les premières négociations commencées en 1924, entre Zaghloul Pacha et M. Ramsay Mac Donald échouèrent. Quelque temps plus tard, le Chef de l'armée égyptienne était assassiné au Caire.

En 1927, la mort de Zaghloul Pacha amena Nahas Pacha à la tête du parti wafdiste. De nouvelles négociations, engagées entre le Premier Ministre égyptien et Sir Austen Chamberlain, se heurtèrent à la même intransigeance du côté égyptien et furent abandonnées. Mahmoud Pacha n'obtint pas de meilleurs résultats deux ans après avec M. Arthur Henderson.

En 1930, Nahas Pacha formait un ministère wafd, dont le but était double : réformer l'Administration selon

(1) Cf. Hoskins « The Suez Canal in time of war ».

la méthode d'épuration wafdiste et conclure le Traité avec l'Angleterre.

Une délégation, que lui-même présidait, se rendit à Londres et reprit avec M. A. Henderson les négociations interrompues. Il importe de souligner les clauses de ce projet de Traité car il renferme la majeure partie des revendications qui amenèrent les troubles de novembre 1935 et formait la base des négociations du printemps dernier ¹.

Le leader wafdiste réclamait la fin de l'occupation militaire britannique en Egypte. Les troupes anglaises seraient limitées à 11.000 hommes et concentrées dans la région d'Ismailia.

Les pouvoirs juridictionnels consulaires seraient transférés aux Tribunaux mixtes.

L'Egypte assurerait sa propre défense.

L'Egypte serait admise à la Société des Nations.

Une fois encore, les négociations furent brutalement interrompues et le « Draft Treaty » de 1930 resta à l'état de projet.

La crise éthiopienne ranima l'ardeur des wafdistes. Dès juillet 1935, les journaux égyptiens supputant les conséquences du conflit, soulignaient que l'Italie cherchait à enlever à la Grande-Bretagne sa suprématie en Méditerranée, et que l'Egypte pouvait devenir le théâtre des hostilités. « Nous pourrions, disaient-ils, soit rester de côté et nous ranger ensuite du côté du vainqueur, soit déclarer notre sympathie à l'Angleterre en obtenant comme conditions la promesse de notre indépendance entière, sans les réserves formulées en 1922 ».

Les dirigeants du Wafd avaient d'ailleurs toujours dé-

(1) Cf. « Egypt and the forthcoming negotiations » *Bulletin of International News*, 8 Févr. 1936.

claré qu'à la première occasion où l'Angleterre serait engagée dans un conflit européen qui ferait pour elle de la question du carrefour égyptien un point de première considération, ils sauraient user de cette situation pour obtenir pleine satisfaction.

Le renforcement des troupes britanniques en Egypte, la transformation d'Alexandrie en véritable base navale de la Home Fleet¹, irritèrent les esprits et augmentèrent les revendications wafdistes. La seule assurance qu'obtint le Gouvernement de Nessim Pacha, durant l'été 1935, fut évasive et vague.

Le discours de Sir Hamuel Hoare, du 9 novembre, mit le feu aux poudres : il déclarait que la Constitution de 1923, dont les wafdises réclamaient impérieusement l'application, n'était pas adoptée et ne convenait pas aux besoins actuels de l'Egypte. Les manifestations d'étudiants, « first line soldiers of the Wafd », comme les appelait Saad Zaghloul, se généralisèrent, l'émeute partie du Caire menaçait d'être grave et de s'étendre. Les forces militaires du Gouvernement anglais, pour rétablir l'ordre, irritèrent les esprits. Il fallut la sagacité du Roi Fouad pour réaliser une formule de trêve. Il offrit logiquement, le 22 janvier 1936, à Nahas Pacha de former le nouveau Ministère, mais dans une formule d'union des partis. Poussé par l'intransigeance du Front Wafdiste, qui réclamait l'application immédiate du projet de Traité de 1930, celui-ci refusa. Un compromis intervint entre les Wafdistes et Ittéhadistes : le 30, sous l'impulsion du Roi, un Ministère d'union était formé par Ali Maher Pacha, chef du Cabinet

(1) Le mécontentement de l'Egypte émut l'Angleterre. Le Premier lord de l'Amirauté, Sir Samuel Hoare, tout récemment nommé, effectuait en Septembre 1936 une tournée d'inspection en Méditerranée. Le but en était d'étudier le renforcement des bases navales britanniques de Malte et tout spécialement de Chypre, pour qu'à l'avenir en cas de conflit la Home Fleet puisse se dispenser d'utiliser le port d'Alexandrie.

royal. Un des points essentiels du compromis avait trait à la formation immédiate d'une Délégation qui serait chargée de négocier le Traité avec l'Angleterre. Les négociations devaient être terminées avant le 2 mai, date qui, d'accord avec le Gouvernement britannique, fut fixée pour les élections. La Chambre nouvelle devrait ratifier le Traité entre le gouvernement égyptien et le Gouvernement britannique.

La Délégation, nommée aussitôt, se composa de onze membres d'abord, auxquels en furent adjoints deux autres en mars. Elle comprit ainsi sept Membres du Parti Wafd, avec, notamment, Nahas Pacha comme chef de la Délégation, et six autres Membres appartenant aux différents partis non-wafdistes : le Chef du Parti libéral constitutionnel, un Membre du Shaab parti, un Membre du Ittehad parti, le Chef des dissidents wafdistes, Shamsi Pacha, et un indépendant, Hafez Pacha Afifi, ancien ministre d'Egypte à Londres ¹.

Dès le mois de mars, les négociations commencèrent entre la Délégation égyptienne, présidée par Nahas Pacha et Sir Miles Lampson, Haut-Commissaire en Egypte, chargé par le Gouvernement de Londres de le représenter. Peu de semaines après, la mort rapide du Roi Fouad vint apporter un ralentissement aux travaux de la Délégation. Cependant, l'accession au trône du jeune Roi Farouk 1^{er}, avec l'adjonction d'un Conseil de régence appelé à disparaître à la majorité du jeune souverain, fut saluée à Londres avec l'expression d'une joie riche d'espérances. Le 29 avril, le « Times » annonçait que la conclusion d'un traité définitif serait « le signe heureux qui devait marquer l'avènement au trône de Farouk 1^{er} ».

Peu de mois après, l'accord se faisait en effet, grâce à

(1) Cf. Revue anglaise « The Round Table », Mars 1936.

l'attitude moins intransigeante et nettement désireuse d'aboutir, que manifesta le Ministre égyptien. A 11 heures du matin, le 26 août 1936, dans la grande salle de Locarno, au Foreign Office, M. Anthony Eden et Nahas Pacha échangèrent les signatures définitives. Après avoir rendu hommage, dans son discours inaugural, à « l'esprit de compréhension et de bonne volonté de la Délégation qui permit de mener à bien les négociations », M. Eden souligna que le Traité marquait, non la fin d'une époque dans les relations anglo-égyptiennes, mais le commencement d'une nouvelle étape.

Nahas Pacha, à son tour, souligna dans le Traité le symbole permettant à la Grande-Bretagne et à l'Egypte de se montrer au monde comme deux Pays amis et égaux, unis sous le signe d'une libre coopération et d'une sincère alliance.

Quel est l'objet de cette alliance ? Quelle en est la teeneur ? Elle porte sur trois points essentiels qu'il nous appartient d'étudier : la question des capitulations, le problème du Soudan anglo-égyptien et le problème de la défense militaire de l'Egypte.

Les capitulations, à la demande de l'Egypte et pour répondre au mouvement général d'émancipation des Etats capitulaires, seront progressivement abolies. Pour sa part, l'Angleterre s'engage d'ores et déjà à accepter cette abolition ; elle s'engage, d'autre part, à mener avec les autres Puissances intéressées, de concert avec l'Egypte, des négociations destinées à obtenir progressivement leur abolition définitive.

Depuis les troubles de 1927 à l'Académie Militaire égyptienne de Kartoum, l'Egypte avait perdu sa participation à l'administration du Pays. Elle reprendra désor-

mais sa coopération à la police et à l'administration du Soudan, avec des troupes et des fonctionnaires destinés à collaborer avec l'Administration anglaise pour la saine gestion des intérêts économiques soudanais : les capitaux anglais financeront l'action avertie de techniciens et de spécialistes égyptiens de la culture cotonnière.

Mais l'objet principal du Traité consiste dans les clauses militaires : l'armée égyptienne sera développée avec le concours d'une mission militaire anglaise. Les garnisons britanniques seront retirées du Caire ,d'Aboukir et des principales villes égyptiennes où elles se tenaient. Elles ne dépasseront pas 10.000 hommes comme forces terrestres, et 3.400 comme forces de l'aviation, et seront concentrées dans la zone du Canal de Suez pendant une période de 20 ans. L'Egypte acquiert donc une indépendance presque complète, puisque la fin de l'occupation militaire est ainsi définitivement prévue.

Les liens de vassalité rattachant l'Etat égyptien à la Couronne se trouvent singulièrement relâchés; néanmoins, l'Angleterre entend conserver son pouvoir militaire de défense du Canal au cas où il serait attaqué. Mais sur ce point, les droits reconnus à l'Angleterre par les Traités de paix et ceux du Gouvernement égyptien, souverain territorial, ne sont pas seulement concomitants, ils sont aussi de nature et d'ordre hiérarchique différents. Le Canal est construit en territoire égyptien. Si elle a concédé à la Compagnie Universelle l'entretien du Canal et l'organisation du transit, l'Egypte conserve sa souveraineté territoriale. L'article 9 de la Convention de Constantinople en a consacré le principe en lui conférant le premier droit de défense du Canal : « le Gouvernement égyptien prendra, dans la limite de ses pouvoirs, tels qu'ils

résultent des firmans et des conditions prévues dans le présent Traité, les mesures nécessaires pour faire respecter l'exécution du Traité ».

L'Angleterre, lointaine protectrice de l'Égypte, conserve ses droits pour la surveillance de ses intérêts vitaux dans la zone du Canal; c'est l'armée anglaise qui, comme elle l'a fait durant la guerre (avec l'aide d'ailleurs de l'armée et de la marine française), sera la première chargée d'assurer la défense du Canal et de maintenir, au besoin *manu militari*, la liberté du transit. La Grande-Bretagne a également reçu, en ce qui concerne le Canal, délégation des droits accordés au Sultan, suzerain de l'Égypte en 1888. « Dans le cas où le Gouvernement égyptien ne disposerait pas de moyens suffisants, précise le Paragraphe 2 de l'article 9, il devra faire appel au Gouvernement impérial ottoman, lequel prendra les mesures nécessaires pour répondre à cet appel, et donnera avis aux autres Puissances signataires de la Déclaration de Londres du 17 mars 1885 et, au besoin, se concertera avec elle à ce sujet ».

C'est donc seulement à la demande du Gouvernement égyptien, et si celui-ci ne parvient pas à faire respecter le principe du libre passage, que les troupes britanniques pourront être amenées à exercer, par elles-mêmes, une répression éventuelle pour le maintien de la liberté du transit, en application de la Convention du 29 octobre 1888.

CHAPITRE II

Le Projet de Commission Internationale du Canal de Suez.

La logique cartésienne se fait toujours sentir dans l'élaboration des conceptions françaises et influence leur orientation pratique. La délégation française chargée de s'occuper en 1885 de l'élaboration du Statut international de Suez, pensa qu'il fallait à la Convention internationale future un organe de contrôle et d'autorité pour en garantir l'application.

M. Barrère proposa donc à la Sous-Commission de 1885, dont il était le vice-président, la création d'une Commission Internationale Permanente de contrôle.

Lorsque après la dépêche circulaire, adressée en janvier 1883 par Lord Granville, Secrétaire du Foreign Office, à M. Waddington, Ministre des Affaires étrangères français, il fut question plus fermement d'élaborer des règles définitives tendant à assurer le respect de la liberté de navigation dans le Canal de Suez, le Gouvernement anglais proposa d'adopter comme base la circulaire Granville. Le Gouvernement français, soucieux de ne pas retarder l'ère de maturité d'une conception qu'il prônait depuis plusieurs années, acquiesça à cette proposition sous la réserve qu'il pourrait envisager certaines modifications de détail.

C'est ainsi que M. Camille Barrère, Chef de la Délégation

tion française à la Sous-Commission de la Conférence préparatoire de Paris, avait prévu la rédaction d'un article 4 ayant trait à la formation, au fonctionnement et aux pouvoirs d'une Commission internationale qui serait chargée de contrôler et de surveiller l'application des règles internationales adoptées et mises en vigueur.

La composition de cette Commission devait être la suivante : elle serait constituée par les représentants en Egypte des grandes Puissances signataires de la Déclaration de Londres du 17 mars 1885, auxquels se joindraient un délégué du Gouvernement ottoman et un délégué du Gouvernement égyptien. Cette Commission serait investie d'un pouvoir de contrôle et de police, et serait chargée d'assurer l'observation des règlements de navigation, et de surveiller d'une manière générale l'application des clauses du Traité.

L'argumentation des délégués de France, Russie, Allemagne, Autriche-Hongrie, et de la Turquie, après quelques réticences, partisans déclarés de l'institution proposée, se ramenait à peu près à ces motifs : le régime prévu par la Sous-Commission serait d'avance frappé d'impuissance et de stérilité si la Commission se contentait de proclamer des principes sans se préoccuper des moyens destinés à les faire prévaloir. Une surveillance suprême des parties contractantes doit s'exercer au-dessus de l'autorité territoriale du Gouvernement égyptien. Il faut prévoir non seulement l'exécution d'un Traité, mais aussi la surveillance de son exécution, et pour assurer la réalisation d'un projet « prendre les mesures propres à atteindre le but », comme le déclarait le délégué russe.

Le projet anglais, dans son article 8, prévoyait seulement que le Khédive, en tant que souverain territorial,

« prendrait toutes les mesures pour faire observer les conditions imposées par le présent acte aux navires de guerre faisant usage du Canal ». L'Angleterre, obstinée dans sa politique personnelle, s'efforçait de limiter l'œuvre de la Commission à une déclaration de principe dénuée de valeur effective; à l'appui de cette conception, les délégués britanniques, Sir J. Pauncefote et Sir Charles Rivers Wilson, contrôleur de la Dette égyptienne, faisaient valoir qu'aucune difficulté pratique ne s'était élevée jusque là. Mais les garanties qui avaient suffi devaient-elles suffire également à l'avenir ?

C'était toute la question que soulignait d'ailleurs avec raison le délégué allemand¹.

A l'argument de fait français qui voulait instaurer une analogie avec le régime de surveillance de la navigation dans le Danube assuré par une Commission internationale, les délégués anglais refusaient toute valeur sous le prétexte qu'il n'y avait pas de ressemblance entre la situation du Danube et celle du Canal construit sur le territoire d'un seul Etat par une Compagnie privée tenant ses droits de la Puissance territoriale. Ils repoussèrent également l'assimilation du Canal à un détroit que proposait le délégué autrichien en vue d'aboutir à la notion de servitude internationale de passage.

La délégation italienne tenta la conciliation par une solution transactionnelle : en cas de guerre seulement, les représentants des Puissances se réuniraient sous la présidence d'un délégué ottoman et pourvoiraient à la sécurité des relations économiques par le Canal.

Ce fut l'ultime concession que consentit le pragmatisme

(1) Cf. J. Charles Roux op. cit. « l'Isthme et le Canal de Suez ». Tome 2, p. 90 et suivantes.

individualiste du Gouvernement britannique par l'intermédiaire de Sir Julian Pauncefote.

Le projet de Commission internationale permanente se trouvait ainsi réduit à un simple rappel de principe, sans aucun pouvoir efficace ni caractère de permanence, comme le montrent les réserves à l'exécution de l'article 8 de la Convention de Constantinople définitivement adoptée par le Gouvernement britannique seulement en 1904, lors du Traité réglant tous les différends africains, franco-britanniques ¹.

« Article 8 : Les Agents en Egypte des Puissances
« étrangères, signataires du présent Traité, seront chargés
« de veiller à son exécution. En toute circonstance qui
« menacerait la sécurité ou le libre passage du Canal, ils
« se réuniront sur la convocation de trois d'entre eux et
« sous la présidence de leur Doyen pour procéder aux
« constatations nécessaires. Ils feront connaître au Gouver-
« nement khédivial le danger qu'ils auraient reconnu,
« afin que celui-ci prenne les mesures propres à assurer
« la protection et le libre usage du Canal.

« En tout état de cause, ils se réuniront une fois par
« an pour constater la bonne exécution du Traité. Ces
« dernières réunions auront lieu sous la présidence d'un
« Commissaire spécial nommé à cet effet par le Gouver-
« nement Impérial ottoman. Un Commissaire khédivial
« pourra également prendre part à la réunion et la prési-
« der en cas d'absence du Commissaire ottoman... »

(1) « Afin d'assurer le libre passage du Canal de Suez, stipulait l'article 6 des accords du 8 avril 1904, le Gouvernement de Sa Majesté Britannique déclare adhérer aux stipulations du Traité conclu le 29 octobre 1888, et à leur mise en vigueur.

Le libre passage du Canal étant ainsi garanti, l'exécution de la dernière phrase du § 1 et celle du § 2 de l'article 8 de ce traité resteront en suspens ».

Ce projet de Commission Internationale permanente, mis sur pied par Barrère, approuvé par la majorité des Délégués des Puissances qui prirent part aux travaux préparatoires de la Conférence de Paris et combattu par le Gouvernement britannique, fut repoussé pour la raison essentielle que fournissait l'argumentation britannique, à vrai dire, assez pauvre : le passé ne montre pas que les garanties existantes soient insuffisantes. Il en sera de même dans l'avenir.

Or, aujourd'hui où des difficultés internationales se sont nettement précisées sur cette question, les garanties prévues sont appelées à jouer et le projet de Barrère recouvre automatiquement, sa vigueur et sa justification.

Si la logique et le souci d'assurer une effectivité aux règles édictées par la réalisation des moyens nécessaires pour en atteindre le but, soulignent l'intérêt qui s'attacherait pour le Canal de Suez et le commerce mondial à la constitution d'une telle Commission Internationale permanente, cette Commission ne pourrait cependant pas fonctionner aussi simplement que le prévoyaient ses protagonistes en 1885-1888. La Conférence des représentants des Puissances en Egypte se trouve, en effet, réalisée tout au moins dans une conception globale par l'organisme genevois.

Aujourd'hui, la Commission internationale du Canal de Suez devrait se situer, dans le sein même de la Société des Nations, à côté des Commissions internationales du Danube ou du Rhin et prendre place à la Section VIII des Communications et du Transit. Elle serait donc soumise automatiquement aux prescriptions et aux conceptions de l'esprit international actuel.

C'est d'ailleurs cette Commission que plusieurs organes

de presse ou d'opinion britanniques ont réclamé maintenant; mais sa composition reste un problème délicat. Elle pourrait, en effet, se trouver formée soit par des représentants des Puissances tierces (en ce sens que pas directement intéressés au Canal de Suez) et membres de la Société des Nations — ou, au contraire, se composer de représentants des principales Puissances intéressées en Egypte, notamment la France et la Grande-Bretagne.

Mais le point essentiel sur lequel porte tout l'intérêt actuel de l'examen de la constitution d'une telle Commission réside dans l'étendue des pouvoirs dont elle disposerait : elle pourrait, en effet, en dehors du cas général d'attaque du Canal où la fermeture se justifie par l'intérêt qu'il y a à sauvegarder des édifices, objets d'art et constructions nécessaires à sa vitalité économique, décider des cas éventuels où la fermeture du Canal serait licite. L'avantage indiscutable que présenterait une Commission internationale consiste dans l'indépendance d'esprit, l'absence de prise en considération d'intérêts économiques personnels et propres à une Nation, selon les clauses de désintéressement insérées dans l'article 12 de la Convention.

Si le primat que l'on reconnaît aux règles ayant pour but de maintenir la paix, se trouve consacré, la Commission internationale du Canal de Suez déciderait objectivement et impartialement des mesures à prendre pour sauvegarder et concilier le principe du respect de la liberté de la navigation internationale, avec le but premier que doit tendre à réaliser la Société des Nations, maintenir la paix du monde.

CHAPITRE III

La Solution d'une Egypte neutre admise à la Société des Nations.

Le 24 août 1936, deux jours avant la signature du Traité anglo-égyptien, le Conseil de régence égyptien envoya au premier Ministre, Nahas Pacha, un télégramme l'autorisant à présenter officiellement une demande d'admission de l'Egypte à la Société des Nations.

Le Traité n'a apporté aucune solution définitive à ce point. C'est là, pourtant, un vœu maintes fois présenté par l'Egypte que de pouvoir participer aux travaux de la Ligue, en tant qu'Etat indépendant et se gouvernant librement. Les pourparlers de Londres semblent, cependant, avoir fait faire un léger progrès à la réalisation de ce souhait. On parlait même, au début de septembre, d'un voyage à Genève du Premier Ministre égyptien pour déposer régulièrement la demande d'admission à la Société des Nations. Rien n'est encore fait en ce sens, mais il est à prévoir que dans un délai plus ou moins rapproché, l'Angleterre ne s'y opposera plus et favorisera l'accession de l'Egypte à la Ligue.

Il serait, à notre avis, souhaitable que le Statut de l'Egypte fut alors calqué sur celui de la Suisse. En dépit du principe triomphant de la sécurité collective, cette dernière Puissance fut, en effet, admise en 1920 à siéger à

Genève, en conservant sa neutralité qui « importe au maintien de la paix ». Cette solution, appliquée à l'Égypte permettrait de donner à l'application de la Convention de Constantinople une garantie certaine.

Le problème de la neutralité ou de la neutralisation de l'Égypte ne date d'ailleurs pas d'aujourd'hui. La circulaire de Lord Granville de 1883 parlait en effet déjà de placer la zone du Canal et l'Égypte sous l'autorité de l'internationalisation du droit et de la politique.

L'année suivante, cette idée fut reprise par le Gouvernement français. En réponse, Lord Salisbury écrivait à M. Waddington qu'il proposerait une neutralisation de l'Égypte sur la base de l'exemple de la Belgique. Des négociations s'engagèrent à ce sujet entre Lord Salisbury, M. Waddington et Sir Henry Drummond Wolff, Haut-Commissaire en Égypte. En 1887, le retrait des troupes anglaises était envisagé et devait entraîner les avantages de la neutralité et de l'inviolabilité du territoire égyptien. Le Sultan, cependant, qui n'était pas sans crainte sur l'évolution de ces négociations, fit savoir qu'il s'opposerait formellement à la réalisation de cette conception de neutralisation de l'Égypte.

M. Jules-Charles Roux reprit en 1892, dans son remarquable ouvrage, que nous avons déjà cité, cette idée dont il souhaitait voir arriver la maturation prochaine¹ : « la neutralisation de l'Égypte reste la solution logique, rationnelle de la question égyptienne, le complément et la garantie de la neutralité établie au profit du Canal ». On peut en rapprocher cette magnifique page de Renan, relative à l'histoire de l'Égypte : « l'Égypte a une place exceptionnelle dans l'histoire du monde. Clé de l'Afrique

(1) Cf. J. Charles Roux Op. cit. Page 115.

intérieure par le Nil; par son isthme, gardienne du point le plus important de l'Empire des mers; l'Egypte n'est pas une nation, c'est un enjeu, tantôt récompense d'une domination maritime légitimement conquise, tantôt châ-timent d'une nation qui n'a pas assez assuré ses forces. Quand on a un rôle touchant les intérêts généraux de l'humanité, on y est toujours sacrifié. Une terre qui importe à ce point au reste du monde ne saurait s'appartenir à elle-même; elle est neutralisée au profit de l'humanité. Le principe national y est joué... l'Egypte sera gouvernée par l'ensemble des nations civilisées. L'exploitation rationnelle et scientifique du monde tournera sans cesse vers cette étrange vallée ses regards curieux, avides ou attentifs ».

La prédiction de Renan semblait être juste en 1880. Aujourd'hui, l'Egypte a conquis son indépendance et est à la veille de la voir consacrée définitivement, dans un temps qu'elle souhaite rapprochée, par son admission à la Société des Nations.

Un statut de neutralité permanente présenterait l'avantage indiscutable d'en faire le juge impartial et justifié de la stricte application de la Convention de Constantinople. Membre de la Société des Nations et Puissance neutre, l'Egypte remplirait toutes les conditions pour être la Puissance protectrice impartiale du Canal, garante de sa neutralité et de son Statut international.

CONCLUSION

Le but que s'est proposée cette modeste étude était d'examiner si le Covenant pouvait exercer une influence quelconque sur la Convention internationale garantissant le libre usage du Canal Maritime de Suez ou affecter sa validité.

L'intransigeance des partisans convaincus de la stricte application des sanctions aurait voulu faire abroger la Convention de Constantinople par l'article 20 du Pacte comme incompatible, et faire rentrer la fermeture du Canal dans le cadre des dispositions établies par l'article 16.

Les partisans de la stricte application de la Convention de Constantinople ont réfuté ce point de vue sanctionniste, démontrant que ladite Convention de 1888 avait été solennellement reconnue valable par les Traités de paix de 1919.

Nous avons, d'autre part, étudié le problème de l'incompatibilité du point de vue essentiellement juridique; la Doctrine ne fournit point de solution fixe et unique aux conflits des normes juridiques. La jurisprudence internationale s'est orientée depuis la guerre vers diverses tendances dont il serait également présomptueux de vouloir tirer une conclusion automatique ou une règle de solution décisive.

Mais la conclusion générale qui se dégage de l'examen des conflits des normes est que doit être retenue la règle juridique qui présente le maximum de « positivité » inter-

nationale. A l'appui de ce principe, nous avons vu que la Convention de 1888, à objet spécial et limité, devait conserver toute sa force exécutoire et ne saurait être abrogée par le Pacte.

Divers articles du Covenant relatifs à la revision des traités ou à l'examen des situations internationales pouvant menacer la paix du monde, laissaient prévoir un recours possible auprès de l'organisme politique international. Or, la Convention de septembre 1931 sur les moyens destinés à prévenir la guerre a refusé formellement au Conseil de la Société le droit de statuer sur la neutralité du Canal de Suez, qui reste à l'abri de toute atteinte.

Seul, l'organe juridictionnel de La Haye pourrait examiner avec compétence ce problème de compatibilité. Le fait que la Cour permanente de justice internationale n'ait pas été saisie, permet de penser que son avis eut vraisemblablement confirmé le sens de la Convention de 1931, qui garantissait l'intangibilité du Statut international de Suez.

La validité et l'efficacité de la Convention de Constantinople ne peuvent donc être discutées puisqu'elles se trouvent garanties par un engagement international en pleine vigueur. Selon l'article 1^{er}, le Canal de Suez doit rester toujours libre et ouvert aux navires de toutes les Nations, en temps de paix comme en temps de guerre.

L'opinion est aujourd'hui unanime d'ailleurs à se féliciter de l'insuccès de la thèse sanctionniste. Le 6 mai 1936, à la Chambre des Communes, Mr. Eden pouvait judicieusement déclarer : « Seule une sanction pouvait être rendue immédiatement efficace : c'était celle consistant à refuser à l'Italie l'utilisation du Canal de Suez. Cette sanction devait inévitablement avoir pour conséquence

une action militaire. Il ne pouvait en être autrement, et cette action militaire devait, à mon avis, entraîner inévitablement une guerre. On ne peut pas fermer Suez avec des bateaux de papier... ».

Mais au terme de ce travail, il nous apparaît que le respect et l'application de ce principe de liberté de passage mériterait d'être plus nettement réglé et plus judiciairement garanti.

Nul Etat plus que l'Égypte, ne paraît devoir mieux répondre à la nécessité de cette garantie. Etat concédant de la bande de terre sur laquelle est creusé le Canal, elle y conserve sa souveraineté territoriale entière. Puissance neutralisée avec un Statut de neutralité reconnue, elle serait à l'abri d'influences politiques étrangères; elle offrirait ainsi la certitude, dans l'accomplissement de ses devoirs, d'une impartialité indiscutable.

Admise au sein de la Société des Nations, elle serait en loyale conformité avec l'esprit international de sauvegarde et de contrôle de la liberté générale du transit; elle pourrait, en présence de difficultés, pour le cas où la gravité du conflit ou l'importance militaire de ses forces ne lui permettrait pas de remplir efficacement sa mission internationale de protection, en référer directement à l'organisme qui serait chargé de vérifier, en plein accord avec le Gouvernement égyptien, l'application intégrale de la Convention de 1888, une Commission internationale permanente. Cette Commission, composée de représentants en Egypte de toutes les Puissances intéressé au libre usage du Canal et Membres de la Ligue, et essentiellement de représentants de la Grande-Bretagne et de la France, aurait un statut analogue à celui de la Commission du Danube. Son contrôle, comme le prévoyait le projet Bar-

rière en 1885, pourrait annuellement s'exercer pour constater la juste et entière application de la Convention qui règle le sort du Canal.

Le respect de la liberté de communication dans la zone internationale du Canal de Suez serait ainsi fidèlement assuré et impartialement garanti.

D'ailleurs, les motifs économiques qui ont inspiré l'établissement d'un régime définitif de libre usage du Canal de Suez en 1888, sont plus que jamais valables. M. Asser les ramenait à deux principaux : nécessité de protéger les fonds et les intérêts financiers d'une société commerciale cosmopolite comme la Compagnie Universelle du Canal de Suez, et intérêt qu'il y a à n'apporter aucune entrave au Statut d'une « artère sur qui se tâte le pouls du commerce du monde », selon l'image saisissante de M. Gabriel Hanotaux. Les chiffres comparés de l'activité commerciale moyenne du Canal de Suez en 1869 et en 1935 sont en effet significatifs :

En 1880	2.026 traversées	3.057.422 tonnes
En 1935	5.663 traversées	31.750.802 tonnes

Les quelques dizaines de millions de recettes globales effectuées en 1869 sont devenues en 1935 887.720 mille francs.

L'importance de ces chiffres est de nature à justifier, sans commentaire, la nécessité d'une protection internationale indiscutable du Canal.

Cette conception générale du maintien et du respect des règles internationales qui ont pour but de protéger la liberté de circulation et de navigation, découle directement de la nécessité pratique de ne pas porter atteinte à

la vitalité des relations économiques dans une des premières artères commerciales du globe.

Construit dans un but désintéressé de prospérité économique mondiale, le Canal de Suez a resserré les liens entre l'Orient et l'Occident. La sauvegarde de cette grande œuvre, le maintien de son internationalisation important à l'humanité.

ANNEXES

ANNEXE I.

Convention Internationale garantissant le libre usage du canal maritime de Suez.

S. M. la Reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, Impératrice des Indes;

S. M. l'Empereur d'Allemagne, Roi de Prusse;

S. M. l'Empereur d'Autriche, Roi de Bohême, etc., et Roi Apostolique de Hongrie;

S. M. le Roi d'Espagne et, en son nom, la Reine régente du Royaume;

Le Président de la République Française;

S. M. le Roi d'Italie;

S. M. le Roi des Pays-Bas, Grand-Duc de Luxembourg, etc...;

S. M. l'Empereur de toutes les Russies;

et S. M. l'Empereur des Ottomans.

Voulant consacrer, par un Acte Conventionnel, l'établissement d'un régime définitif destiné à garantir, en tout temps et à toutes les Puissances, le libre usage du Canal de Suez et compléter ainsi le régime sous lequel la navigation par ce Canal a été placée par le firman de S. M Impériale le Sultan en date du 22 février 1886 (2 Zilkadé 1282) sanctionnant les concessions de S. A. le Khédive, ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir :

Lesquels s'étant communiqué leurs pleins pouvoirs respectifs, trouvé en bonne et dûe forme, sont convenus des articles suivants :

Article 1^{er}

Le Canal maritime de Suez sera toujours libre et ouvert, en temps de guerre comme en temps de paix, à tout navire de commerce ou de guerre, sans distinction de pavillon.

En conséquence, les Hautes Parties contractantes conviennent de ne porter aucune atteinte au libre usage du Canal en temps de guerre comme en temps de paix.

Le Canal ne sera jamais assujéti à l'exercice du droit de blocus.

Article 2.

Les Hautes Parties contractantes reconnaissant que le Canal d'eau douce est indispensable au Canal maritime, prennent acte des engagements de S. A. le Khédive envers la Compagnie Universelle du Canal de Suez en ce qui concerne le Canal d'eau douce, engagements stipulés dans une Convention en date du 18 mars 1863 contenant un exposé en quatre articles.

Elles s'engagent à ne porter aucune atteinte à la sécurité de ce Canal et de ces dérivations dont le fonctionnement ne pourra être l'objet d'aucune tentative d'obstruction.

Article 3.

Les Hautes Parties contractantes s'engagent de même à respecter le matériel, les établissements, constructions et travaux du Canal maritime et du Canal d'eau douce.

Article 4.

Le Canal maritime restant ouvert en temps de guerre, comme passage libre, même aux navires de guerre des belligérants aux termes de l'article 1 du présent Traité, les Hautes Parties contractantes conviennent qu'aucun droit de guerre, aucun acte d'hostilité ou aucun acte ayant pour but d'entraver la libre navigation du Canal ne pourra être exercé dans le Canal et ses ports d'accès ainsi que dans un rayon de 3 milles marins de ces ports, alors même que l'Empire ottoman serait une des Puissances belligérantes.

Les bâtiments de guerre des belligérants ne pourront, dans le Canal et dans ses ports d'accès, se ravitailler ou s'approvisionner que dans la limite strictement nécessaire. Le transit desdits bâtiments par le Canal s'effectuera dans le plus bref délai d'après les Règlements en vigueur et sans autre arrêt que celui qui résulterait des nécessités du service.

Leur séjour à Port-Saïd et dans la rade de Suez ne pourra dépasser vingt-quatre heures, sauf le cas de relâche forcée. En pareil cas, ils seront tenus de partir le plus tôt possible. Un intervalle de vingt-quatre heures devra toujours s'écouler entre la sortie d'un port d'accès d'un navire belligérant et le départ d'un navire appartenant à la Puissance ennemie.

Article 5.

En temps de guerre, les Puissances belligérantes ne débarqueront et ne prendront dans le Canal et ses ports d'accès, ni troupes, ni munitions, ni matériel de guerre. Mais, dans le cas d'un empêchement accidentel dans le Canal, on pourra embarquer ou débarquer, dans les ports d'accès, des troupes frac-

tionnées par groupes n'excédant pas 1.000 hommes avec le matériel de guerre correspondant.

Article 6.

Les prises seront soumises sous tous les rapports au même régime que les navires de guerre des belligérants.

Article 7.

Les Puissances ne maintiendront dans les eaux du Canal (y compris le Lac Timsah et les lacs Amers) aucun bâtiment de guerre.

Toutefois, dans les ports d'accès de Port-Saïd et de Suez, elles pourront faire stationner des bâtiments de guerre dont le nombre ne devra pas excéder deux pour chaque Puissance.

Ce droit ne pourra être exercé par les belligérants.

Article 8.

Les Agents en Egypte des Puissances signataires du présent Traité seront chargés de veiller à son exécution. En toute circonstance qui menacerait la sécurité ou le libre passage du Canal, ils se réuniront sur la convocation de trois d'entre eux et sous la présidence de leur doyen pour procéder aux constatations nécessaires. Ils feront connaître au Gouvernement khédivial le danger qu'ils auraient reconnu afin que celui-ci prenne les mesures propres à assurer la protection et le libre usage du Canal. En tout état de cause, ils se réuniront une fois par an pour constater la bonne exécution du Traité.

Ces dernières réunions auront lieu sous la présidence d'un Commissaire spécial nommé à cet effet par le Gouvernement Impérial Ottoman. Un Commissaire khédivial pourra également prendre part à la réunion et la présider en cas d'absence du Commissaire ottoman¹.

Ils réclameront notamment la suppression de tout ouvrage ou la dispersion de tout ouvrage ou la dispersion de tout rassemblement qui, sur l'une ou l'autre rive du Canal, pourrait avoir pour effet de porter atteinte à la liberté et à l'entière sécurité de la navigation.

Article 9.

Le Gouvernement égyptien prendra, dans la limite de ses pouvoirs tels qu'ils résultent des Firmans et dans les conditions prévues par le présent Traité, les mesures nécessaires pour faire respecter l'exécution du Traité.

(1) Ce paragraphe n'existait pas dans le texte de l'accord anglo-français.

Dans le cas où le Gouvernement égyptien ne disposerait pas de moyens suffisants, il devra faire appel au Gouvernement Impérial ottoman, lequel prendra les mesures nécessaires pour répondre à cet appel et donnera avis aux autres Puissances signataires de la Déclaration de Londres du 17 mars 1885, et, au besoin, se concertera avec elles à ce sujet.

Les prescriptions des articles IV, V, VII et VIII ne feront pas obstacle aux mesures qui seront prises en vertu du présent article.

Article 10.

De même, les prescriptions des articles IV, V, VII et VIII ne feront pas obstacle aux mesures que Sa Majesté le Sultan et Son Altesse le Khédive, au nom de Sa Majesté Impériale et dans les limites des Firmans concédés, seraient dans la nécessité de prendre pour assurer, par leurs propres forces, la défense de l'Égypte et le maintien de l'ordre public.

Dans le cas où Sa Majesté Impériale le Sultan ou Son Altesse le Khédive se trouverait dans la nécessité de se prévaloir des exceptions prévues par le présent article, les Puissances signataires de la Déclaration de Londres en seraient avisées par le Gouvernement Impérial ottoman.

Il est également entendu que les prescriptions des quatre articles dont il s'agit ne porteront en aucun cas obstacle aux mesures que le Gouvernement Impérial ottoman croira nécessaires de prendre pour assurer par ses propres forces la défense de ses autres possessions situées sur la côte orientale de la Mer Rouge¹.

Article 11.

Les mesures qui seront prises dans les cas prévus par les articles IX et X du présent Traité ne devront pas faire obstacle au libre usage du Canal. Dans ces mêmes cas, l'érection de fortifications permanentes élevées contrairement aux dispositions de l'article VIII demeure interdite.

Article 12.

Les Hautes Parties contractantes conviennent, par application du principe d'égalité en ce qui concerne le libre usage du Canal, principe qui forme l'une des bases du présent Traité, qu'aucune d'elles ne recherchera d'avantages territoriaux ou commerciaux, ni de privilèges dans les arrangements internationaux qui pourront intervenir par rapport au Canal. Sont d'ail-

(1) Ce paragraphe n'existait pas dans le texte de l'accord anglo-français.

leurs réservés les droits de la Turquie comme Puissance territoriale.

Article 13.

En dehors des obligations prévues expressément par les clauses du présent Traité, il n'est porté aucune atteinte aux droits souverains de Sa Majesté Impériale le Sultan et aux droits et immunités de Son Altesse le Khédive, tels qu'ils résultent des Firmans.

Article 14.

Les Hautes Parties contractantes conviennent que les engagements résultant du Présent Traité ne seront pas limités par la durée des actes de concession de la Compagnie Universelle du Canal de Suez.

Article 15.

Les stipulations du présent Traité ne feront pas obstacle aux mesures sanitaires en vigueur en Egypte.

Article 16.

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à porter le présent Traité à la connaissance des Etats qui ne l'ont pas signé en les invitant à y accéder.

Article 17.

Le présent Traité sera ratifié et les ratifications en seront échangées à Constantinople dans un délai d'un mois au plus tôt si faire se peut.

En foi de quoi les Plénipotentiaires respectifs l'ont signé et y ont apposé le sceau de leurs armes.

Fait à Constantinople, le 29^e jour du mois d'octobre de l'an 1888.

ANNEXE II

Pacte de la Société des Nations¹.

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

Considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre,

d'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur,

d'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règle de conduite effective des Gouvernements,

de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des Traités dans les rapports mutuels des peuples engagés,

Adoptent le présent Pacte qui institue la Société des Nations.

Article premier.

1. Sont Membres originaires de la Société des Nations, ceux des signataires dont les noms figurent dans l'Annexe au présent Pacte, ainsi que les Etats, également nommés dans l'Annexe qui auront accédé au présent Pacte sans aucune réserve par une déclaration déposée au Secrétariat dans les deux mois de l'entrée en vigueur du Pacte et dont notification sera faite aux autres Membres de la Société.

2. Tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'Annexe, peut devenir Membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et

(1) Texte numéroté conformément à la résolution adoptée par la septième session ordinaire de l'Assemblée le 16 septembre 1926, et contenant l'art. 6 amendé, en vigueur depuis le 13 août 1924, les articles 12, 13 et 15 amendés, en vigueur depuis le 26 septembre 1924, et l'art. 4 amendé, en vigueur depuis le 29 juillet 1926.

qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens.

3. Tout Membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales, y compris celles du présent Pacte.

Article 2.

L'action de la Société, telle qu'elle est définie dans le présent Pacte, s'exerce par une Assemblée et par un Conseil assisté d'un Secrétariat permanent.

Article 3.

1. L'Assemblée se compose de Représentants des Membres de la Société.

2. Elle se réunit à des époques fixées et à tout autre moment, si les circonstances le demandent, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.

3. L'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde.

4. Chaque Membre de la Société ne peut compter plus de trois Représentants dans l'Assemblée et ne dispose que d'une voix.

Article 4.

1. Le Conseil se compose de représentants des Principales Puissances alliées et associées, ainsi que de Représentants de quatre autres Membres de la Société. Ces quatre Membres de la Société sont désignés librement par l'Assemblée et aux époques qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à la première désignation par l'Assemblée, les Représentants de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne et de la Grèce sont Membres du Conseil.

2. Avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, le Conseil peut désigner d'autres Membres de la Société dont la représentation sera désormais permanente au Conseil. Il peut, avec la même approbation, augmenter le nombre des Membres de la Société qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil.

2 Bis. L'Assemblée fixe, à la majorité des deux tiers les règles concernant les élections des Membres non permanents du Conseil et, en particulier, celles concernant la durée de leur mandat et les conditions de rééligibilité.

3. Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent, et au moins une fois par an, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.

4. Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde.

5. Tout Membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un Représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil.

6. Chaque Membre de la Société représenté au Conseil ne dispose que d'une voix et n'a qu'un Représentant.

Article 5.

1. Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion.

2. Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris la désignation des Commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, sont réglées par l'Assemblée ou par le Conseil et décidées à la majorité des Membres de la Société représentés à la réunion.

3. La première réunion de l'Assemblée et la première réunion du Conseil auront lieu sur la convocation du Président des Etats-Unis d'Amérique.

Article 6.

1. Le Secrétariat permanent est établi au siège de la Société. Il comprend un Secrétaire Général, ainsi que les secrétaires et le personnel nécessaires.

2. Le premier Secrétaire général est désigné dans l'Annexe. Par la suite, le Secrétaire général sera nommé par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée.

3. Les secrétaires et le personnel du secrétariat sont nommés par le Secrétaire général avec l'approbation du Conseil.

4. Le Secrétaire général de la Société est de droit Secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil.

5. Les dépenses de la Société seront supportées par les Membres de la Société, dans la proportion décidée par l'Assemblée.

Article 7.

1. Le siège de la Société est établi à Genève.

2. Le Conseil peut à tout moment décider de l'établir en tout autre lieu.

3. Toutes les fonctions de la Société ou des services qui s'y rattachent, y compris le Secrétariat, sont également accessibles aux hommes et aux femmes.

4. Les Représentants des Membres de la Société et ses agents

jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques.

5. Les bâtiments et terrains occupés par la Société, par ses services ou ses réunions, sont inviolables.

Article 8.

1. Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale, et avec la sécurité nationale, et avec l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune.

2. Le Conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, prépare les plans de cette réduction, en vue de l'examen et de la décision des divers Gouvernements.

3. Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une revision tous les dix ans au moins.

4. Après leur adoption par les divers Gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.

5. Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les Membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des Membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté.

6. Les Membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires, navals et aériens et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre.

Article 9.

Une Commission permanente sera formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1^{er} et 8 et, d'une façon générale, sur les questions militaires, navales et aériennes.

Article 10.

Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

Article 11.

1. Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des Membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit pendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout Membre de la Société.

2. Il est, en outre, déclaré que tout Membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend.

Article 12.

1. Tous les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil.

2. Dans tous les cas prévus par cet article, la décision doit être rendue dans un délai raisonnable, et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.

Article 13.

1. Les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale ou judiciaire, et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire.

2. Parmi ceux qui sont généralement susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue, ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

3. La cause sera soumise à la Cour permanente de Justice internationale, ou à toute juridiction ou cour désignée par les Parties ou prévue dans leurs Conventions antérieures.

4. Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues, et à ne pas recourir à la guerre contre tout Membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécu-

tion de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.

Article 14.

Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de Justice internationale et de le soumettre aux Membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

Article 15.

1. S'il s'élève entre les Membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire prévu à l'article 13, les Membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets.

2. Dans le plus bref délai, les Parties doivent lui communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate.

3. Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

4. Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

5. Tout Membre de la Société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

6. Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des Représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

7. Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses Membres autres que les Représentants de toute Partie au différend, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

8. Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.

9. Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des Parties; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.

10. Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'article 12 relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil, s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. Il est entendu qu'un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des Représentants des Membres de la Société représentés ou Conseil et d'une majorité des autres Membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des Représentants des Parties, a le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses Membres autres que les Représentants des Parties.

Article 16.

1. Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est « ipso facto » considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.

2. En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

3. Les Membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui

pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de Tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

4. Peut être exclu de la Société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres Membres de la Société représentés au Conseil.

Article 17.

1. En cas de différend entre deux Etats dont un seulement est Membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses Membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

2. Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

3. Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un Membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables.

4. Si les deux Parties invitées refusent d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit.

Article 18.

Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un Membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré.

Article 19.

L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

Article 20.

1. Les Membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le Présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.

2. Si, avant son entrée dans la Société, un Membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations.

Article 21.

Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte.

Article 22.

1. Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

2. La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité, et qui consentent à l'accepter; elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.

3. Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

4. Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire.

5. Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples,

spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire, et qui assureront également aux autres Membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

6. Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest Africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

7. Dans tous les cas, le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

8. Si le degré d'autorité, de contrôle, ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

9. Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

Article 23.

Sous la réserve, et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les Membres de la Société :

a) s'efforcent d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leurs propres territoires ainsi que dans tous pays, auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires;

b) s'engagent à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration;

c) chargent la Société du contrôle général des accords rela-

tifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles;

d) chargent la Société du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun;

e) prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre 1914-1918 devront être prises en considération;

Article 24.

1. Tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs seront, sous réserve de l'assentiment des Parties, placés sous l'autorité de la Société. Tous autres bureaux internationaux et toutes commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international qui seront créés ultérieurement seront placés sous l'autorité de la Société.

2. Pour toutes questions d'intérêt international réglées par des conventions générales, mais non soumises au contrôle de commissions ou de bureaux internationaux, le Secrétariat de la Société devra, si les Parties le demandent et si le Conseil y consent, réunir et distribuer toutes informations utiles et prêter toute l'assistance nécessaire ou désirable.

3. Le Conseil peut décider de faire rentrer dans les dépenses du Secrétariat celles de tout bureau ou commission placé sous l'autorité de la Société.

Article 25.

Les Membres de la Société s'engagent à encourager et favoriser l'établissement et la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge, dûment autorisées, qui ont pour objet l'amélioration de la santé, la défense préventive contre la maladie et l'adoucissement de la souffrance dans le monde.

Article 26.

1. Les amendements au présent pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les Membres de la Société, dont les Représentants composent le Conseil, et par la majorité de ceux dont les Représentants forment l'Assemblée.

2. Tout Membre de la Société est libre ne pas accepter les amendements apportés au Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société.

BIBLIOGRAPHIE

1. Documents

TRAVAUX de la Commission Internationale pour le libre usage du Canal de Suez. Avril-novembre 1885, Paris 1885.

NÉGOCIATIONS relatives au règlement International pour le libre usage du Canal de Suez. 1886-1887, Paris, 1887.

AFFAIRES du Canal de Suez. Décembre 1875, Paris, 1875.

SOCIÉTÉ DES NATIONS. Travaux de la Conférence de Barcelone. Comptes rendus et textes relatifs à la Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international et à la déclaration portant reconnaissance du droit au Pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime.

M. DE CLERCQ. — Recueil des traités de la France.

M. LE FUR et CHLADER. — Recueil de textes de Droit International Public. Paris, 1934.

Débats à la House of Commons du 7 juin 1935.

2. Cours et Conférences.

Cours professé à la Faculté de Droit de Montpellier par M. le Doyen MOYE. 1931-1932.

Cours professé à l'Ecole Libre des Sciences Politiques :

a) M. CH. DUPUIS : Le Droit des Gens. 1934-1935-1936.

b) M. G. GIDEL : Droit International. 1934-1935-1936.

Conférences de la Section de Préparation aux Affaires Etrangères. Ch. ROUSSEAU, 1935-1936. — R. BERTRAND, 1935-1936.

3. Revues périodiques et journaux.

AFFARI ESTERI. — « Il Canale de Suez e l'Etiopia ». N°. du 15 juin 1935. XIII. Anno II, vol. II, N° 24, *Roma*.

BULLETIN OF INTERNATIONAL NEWS. — « The International status of the Suez Canal ». Chatham House-London. SW I. 17 août 1935.

- DAILY MIRROR. — 23 août 1935. Déclarations de M. MUSSOLINI.
- LA DOCUMENTATION INTERNATIONALE. — N° du 15 sept. 1935, 2^e année, n° 16, *Paris*. 2, rue Cournot.
- JOURNAL DES DÉBATS. — 4 août 1935; 25 décembre 1935; 2 janvier 1936.
- FOREIGN AFFAIRS. — An american quarterly review-Hopkins :
« The Suez Canal in time of war ». Octobre 1935.
- LAW TIMES. — 27 juillet 1935.
- LE VIE DELL'ARIA. — Avril 1936. *Rome*.
- LE PETIT MÉRIDIONAL. — Septembre 1935. M. MOYE : « Le problème de Suez ».
- LA RÉPUBLIQUE. — 26 avril 1936. Lettre d'Egypte.
- REVUE DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES. — R. BERTRAND :
« L'Article 16 et le Conflit Italo-Abyssin ». Août-septembre 1936.
- REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC. — 1888, ASSER :
« Le Canal de Suez et la Convention de Constantinople ».
1932, CH. ROUSSEAU : « De la compatibilité des normes juridiques contradictoires dans l'Ordre International ».
- THE ROUND TABLE. — Mars 1936. « Egypt : The Background of negotiations ». Revue trimestrielle, *Londres*.
- LE TEMPS. — 22 septembre 1935. G. de SAINT VICTOR : Peut-on fermer le Canal de Suez ? ».
25 septembre 1935, Correspondance : Lettres de Ch. ROUSSEAU.
- TIMES. — 8 juin 1935.

4. Ouvrages généraux.

- ALVAREZ. — Projet de réglementation des voies de communication maritimes en temps de Paix, présenté à la Commission de neutralité de la « International Law Association ». *Londres*. 1924.
- ANZILOTTI. — « Cours de Droit International ». Traduction G. GIDEL, *Sirey*, 1929.
- ASSER. — « Le Canal de Suez et la Convention de Constantinople », in *Revue Générale de Droit International Public* », 1888.
- CHACK (Paul). — « On se bat sur mer ».
- CHADWICK. — « The relations of the United States and Spain ». *London*, 1911.
- CHARLES-ROUX (F.). — « Histoire de la Nation Egyptienne ». Tome VI, avril 1936.

- CHARLES-ROUX (F.). — « Le projet français de commerce avec l'Inde par Suez sous le règne de Louis XVI ». *Paris*, 1926.
- CHARLES-ROUX (J.). — « L'isthme et le Canal de Suez. Historique et Etat actuel ». *Paris, Hachette*, 1901.
- DEBREUX. — « Der Suez Canal Internationalisen ».
- DUPUIS (Charles). — « Liberté des voies de communication. Relations Internationales ». *Hachette*, 1925, 1 vol. in-8°.
- ESPERET. — « La Convention Internationale du Bosphore et des Dardanelles, envisagée au point de vue des droits et des devoirs des neutres dans les guerres maritimes ». *Toulouse*, 1907.
- FAUCHILLE. — « Traité de Droit International Public ». 2 volumes in-8°. *Rousseau*, 1921.
- GIDEL (G.). — « Le Droit International Public de la Mer ». 3 volumes, *Sirey*, 1932-1934.
- GËLLENER. — « La révision des Traittés sous le régime de la Société des Nations ». *Paris*, 1925.
- GONSIOROVSKI. — « La S. D. N. et le problème de la paix ». *Paris. Rousseau*, 1927.
- HALBERG (Ch.-W.). — *The Suez Canal, its history and diplomatic importance* ». New-York. Columbia University Press, 1931.
- HUSNY. — « Le Canal de Suez et la Politique Egyptienne ». *Montpellier*, 1923.
- LESLIE BUELL (Raymond). — « The Suez Canal and the League of Nations ». *Geneva Research Centre*. Septembre 1935, et *Revue Générale de Droit International Public*, mars 1936.
- LESSEPS (Ferdinand de). — « Lettres, journal et documents pour servir à l'histoire du Canal de Suez ». *Paris, Didier*, 1869, 2 vol. in-8°.
- MAX BAHON. — « Le libre usage du Canal de Suez et sa neutralité ». *Paris*, 1936. — *Société d'Editions géographiques, maritimes et coloniales*.
- MORAND (Paul). — « La Route des Indes ». *Plon*, 1935.
- MOUSSA (Ahmed). — « Essai sur le Canal de Suez ». *Paris*, 1935.
- MOYE (Marcel). — « Le droit des Gens Modernes ». *Paris*, 1928.
- OPPENHEIM. — « International Law ». *Londres*, 1928.
- RADOÏKOVITCH. — « La Révision des Traittés et le pacte de la S. D. N. ». *Paris*, 1930.
- RAY (Jean). — « Commentaire du Pacte de la S. D. N. ». *Paris, Sirey*, 1930.
- ROSSIGNOL. — « Le Canal de Suez. Etude historique, juridique et politique ». 1 vol. in-8°, *Paris 1898*.
- ROUSSEAU (Charles). — *La compétence de la Société des Nations. Thèse, Paris*, 1927.

- ROUSSEAU (Charles). — « De la compatibilité des normes juridiques contradictoires dans l'ordre international », in *Revue Générale de Droit International Public*, 1932.
- SAINT VICTOR (G. de). — « Le Canal de Suez ». Paris, *Sirey*, 1935.
- SCHÜCKING et WEHBERG. — « Die Satzung des Völkerbundes ». *Berlin*, 1924.
- VOISIN BEY. — *Le Canal de Suez*. 7 vol., Paris, 1902-1906.
- WHITTUCK (E.-A.). — « International Canals ». *Peace handbooks*, n° 150.
- WIGNIOLLE. — « La S. D. N. et la Révision des Traités », Paris, *Rousseau*, 1932.
- YEGHEN. — « Le Canal de Suez et la Réglementation Internationale des canaux interocéaniques ».

Vu, le Doyen :
Gaston MORIN.

Vu, le Président de la Thèse :
M. MOYE.

Vu et permis d'imprimer :

MONTPELLIER, le 3 février 1937.

Le Recteur de l'Académie de Montpellier,
TAILLIART.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS. — Le Conflit italo-abyssin et le Canal de Suez	5
INTRODUCTION ET PLAN	8
PREMIERE PARTIE	
<i>Le Statut Conventionnel du Canal</i>	11
CHAPITRE I. — <i>Historique du percement de l'Isthme de Suez</i>	13
<i>Section I.</i> — Jusqu'au Firman de 1854	13
<i>Section II.</i> — L'Œuvre de Ferdinand de Lesseps	16
CHAPITRE II. — <i>Le Statut juridique du Canal jusqu'en 1919</i>	22
<i>Section I.</i> — Ebauche de l'idée de neutralité au début du 19 ^e siècle	22
<i>Section II.</i> — Controverses de Sir Travers Twiss et de M. de Martens sur la « protection internationale » ..	26
<i>Section III.</i> — La Convention de Constantinople du 29 octobre 1888	29
§ 1 ^{er} . La Compagnie Universelle du Canal de Suez	29
A) Société privée	29
B) Organe de fonction internationale	31
1) La question des droits de tonnage.	
2) La question du monopole.	
§ 2. Le Statut international du Canal d'après la Convention de Constantinople	34
<i>Section IV.</i> — Etude de l'application du principe d'in- ternationalisation jusqu'en 1919.	42
La guerre de 1870	42
Le Conflit russo-turc de 1877	43
L'occupation provisoire de l'Égypte par la Grande- Bretagne	44
Le Conflit hispano-américain de 1878	45
Le Conflit russo-japonais de 1904	46

Le Conflit italo-turc de 1911	47
La guerre de 1914-1918	47

DEUXIEME PARTIE

<i>De la fermeture du Canal envisagée comme « sanction » au sens de l'art. 16 du Pacte</i>	51
--	----

CHAPITRE I. — <i>La thèse anglo-américaine de la licéité de la fermeture</i>	53
--	----

<i>Section I. — La fermeture du Canal de Suez pourrait- elle être considérée comme une sanction découlant de l'article 16 du Pacte</i>	53
--	----

<i>Section II. — La thèse de l'abrogation de la Convention de Constantinople par l'article 20 de la S. D. N.</i>	62
---	----

CHAPITRE II. — <i>La thèse franco-germano-italienne de l'illi- cété de la fermeture</i>	68
---	----

<i>Section I. — Arguments d'ordre général</i>	68
---	----

§ 1 ^{er} . La maxime « Pacta sunt servanda »	68
---	----

§ 2. La survivance du principe de neutralité	71
---	----

§ 3. L'article 23 du Pacte de la S. D. N.	75
--	----

<i>Section II. — Réfutation détaillée de la Thèse sanction- niste</i>	76
---	----

§ 1 ^{er} . Reconnaissance de la Convention de Constan- tinople par les Traités de paix de 1919	76
--	----

§ 2. Y a-t-il une incompatibilité juridique entre la Convention internationale de Constantinople et l'article 20 du Covenant	77
--	----

Sous-Section 1. Les solutions doctrinales à l'in- compatibilité des normes	78
---	----

Sous-Section 2. Les solutions positives des con- flits de compatibilité indiquées par le Pacte de la S. D. N.	91
--	----

1°) L'article 18 du Covenant	92
------------------------------------	----

2°) L'article 19 du Covenant	94
------------------------------------	----

3°) L'article 11 du Covenant	99
------------------------------------	----

CHAPITRE III. — <i>Thèse de Conciliation et d'Adaptation</i>	102
---	-----

<i>Section I. — Le respect de la Convention de Constan- tinople, mais sous réserve d'une décision du Conseil de la S. D. N.</i>	102
---	-----

Section II. — Critiques de M. Le Fur et la Convention du 26 septembre 1931	109
Section III. — La compétence de la Cour de La Haye .	113
CHAPITRE IV. — <i>Thèse extra-juridique arguant de la possi- bilité du blocus dans la Mer Rouge</i>	115
APPENDICE. — Le survol du Canal de Suez	122

TROISIEME PARTIE

<i>De l'autorité compétente pour garantir l'application de la Convention de 1888</i>	125
CHAPITRE I. — <i>La situation du Gouvernement égyptien vis- à-vis de la Couronne</i>	128
CHAPITRE II. — <i>Le projet de commission internationale du Canal de Suez</i>	138
CHAPITRE III. — <i>La solution d'une Egypte neutre admise à la S. D. N.</i>	144
CONCLUSION	147
ANNEXE 1*. — La Convention internationale garantissant le libre usage du Canal maritime de Suez	155
ANNEXE 2. — Le Pacte de la Société des Nations	160
BIBLIOGRAPHIE	171

